



ROYAUME DE BELGIQUE
Service public fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
DANIDA INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération
au développement



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET EUROPÉENNES

EVALUATION CONJOINTE DE LA COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE, DE LA BELGIQUE, DU DANEMARK, DE LA FRANCE ET DU LUXEMBOURG AVEC LE NIGER 2000-2008



see

iram

baastel

Dnet Consult
networking for development

see

baastel

iram

Dnet Consult
networking for development

EVALUATION CONJOINTE DE LA COOPERATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE, DE LA BELGIQUE, DU DANEMARK, DE LA FRANCE ET DU LUXEMBOURG AVEC LE NIGER 2000-2008

Rapport final

Volume 1 – Rapport principal

Rapport commandité par le Service de l'Evaluation Spéciale du S.P.F. Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement du Royaume de Belgique pour le groupe des bailleurs formé par la Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg et la Commission Européenne.

Luxembourg, août 2010

Consortium conduit par

see

Société d'Etudes et d'Evaluation sarl

241 Route de Longwy
L1941 Luxembourg
www.see-policies.eu

Table des matières

VOLUME 1 – RAPPORT PRINCIPAL

LISTE DES SIGLES	3
RESUME.....	7
1. MANDAT DE L’ÉVALUATION.....	12
1.1. Une évaluation conjointe.....	12
1.2. Champ d’évaluation	13
1.3. Autorités de gestion de l’évaluation	13
1.4. Une enquête de perception conduite parallèlement par le LASDEL.....	13
2. METHODOLOGIE	15
2.1. Points forts de l’évaluation.....	16
2.2. Limites de l’évaluation	18
3. LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DU NIGER.....	22
3.1. Situation géographique et climatique	22
3.1.1. Un territoire immense, enclavé, adossé au Nigeria.....	22
3.1.2. Un cadre agro-climatique ingrat, instable et en voie de dégradation	23
3.2. Population et pauvreté.....	25
3.2.1. Une croissance démographique parmi les plus élevées du monde.....	25
3.2.2. Une insécurité alimentaire chronique.....	25
3.2.3. Une des populations les plus pauvres du monde dont la situation se dégrade	25
3.2.4. Une économie rurale en crise permanente	28
3.2.5. Les richesses minières, un atout encore peu valorisé	29
3.2.6. Un niveau d’éducation très faible	30
3.2.7. Un phénomène migratoire moins développé que dans certains autres pays sahéliens.....	30
3.2.8. Une appartenance à un espace monétaire solide... trop solide ?	31
3.2.9. Une intégration économique étroite avec le Nigéria et d’autres pays côtiers.....	31
3.2.10. Mais une intégration économique handicapée par un réseau de transports insuffisant	32
3.3. L’Etat nigérien	33
3.3.1. Une stabilité politique appréciée durant la période mais récemment mise en question	33
3.3.2. Un processus de décentralisation encore à ses débuts et peu effectif.....	33
3.3.3. Un budget de l’Etat mieux contrôlé mais encore largement dépendant de l’aide extérieure	34
3.3.4. Un discours stratégique plus formalisé	35
3.4. Analyse SWOT	35
4. STRATEGIES DU GOUVERNEMENT ET REPONSES DES DPE	38
4.1. La Stratégie de Réduction de la Pauvreté, cadre de référence pour l’adaptation aux enjeux du développement.....	38
4.2. Stratégies générales des DPE avec le Niger	40
4.2.1. Belgique	40
4.2.2. Commission Européenne.....	42
4.2.3. France.....	44
4.2.4. Danemark.....	46
4.2.5. Luxembourg	48
4.3. Engagements financiers des DPE au Niger.....	49
4.3.1. Poids de l’aide fournie par les DPE au Niger	49
4.3.2. Distribution régionale de l’aide des DPE au Niger	51
4.3.3. Distribution sectorielle de l’aide des DPE au Niger	53

5.	ANALYSE.....	56
5.1.	Une démarche basée sur 11 questions évaluatives	56
5.2.	Deux cadres d'analyse complémentaires.....	57
5.3.	Premier cadre d'analyse : la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris.....	60
5.3.1.	Déclaration de Paris : les hypothèses implicites.....	60
5.3.2.	Le concept de domaine de coopération.....	62
5.3.3.	Le cycle de coopération	65
5.3.4.	Que déduire de ceci concernant les principes de la Déclaration de Paris ?	75
5.4.	Second cadre d'analyse : les critères d'évaluation du CAD	85
5.4.1.	Pertinence.....	85
5.4.2.	Cohérence.....	88
5.4.3.	Efficacité	90
5.4.4.	Impact	98
5.4.5.	Durabilité.....	104
5.4.6.	Efficiences.....	107
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	119

VOLUME 2 - ANNEXES

ANNEXE 1.	TERMES DE REFERENCE.....	4
ANNEXE 2.	METHODOLOGIE ET CONCEPTS.....	14
ANNEXE 3.	LOGIQUES D'INTERVENTION.....	47
ANNEXE 4.	LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DU NIGER.....	49
ANNEXE 5.	ENGAGEMENTS FINANCIERS DES DPE AU NIGER : ANALYSE SECTORIELLE ET REGIONALE.....	82
ANNEXE 6.	AUTRES COOPERATIONS SIGNIFICATIVES AU NIGER.....	102
ANNEXE 7.	RAPPORTS SECTORIELS.....	110
ANNEXE 8.	REPONSE AUX QUESTIONS D'EVALUATION	112
ANNEXE 9.	FOCUS GROUPS ORGANISES DANS LE CADRE DE LA MISSION DE TERRAIN	192
ANNEXE 10.	BIBLIOGRAPHIE.....	197
ANNEXE 11.	MEMBRE DE L'EQUIPE DE CONSULTANTS ET DU COMITE DE GESTION	277

Liste des sigles

A&A	Aide et Action	BIT	Bureau International du Travail
AB	Aide budgétaire	BM	Banque Mondiale
ABG	Aide Budgétaire Globale	BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
ABN	Autorité du bassin du Niger	BSS	Bureau de la Santé Scolaire
ABS	Aide Budgétaire Sectorielle	BTP	Bâtiment et Travaux Publics
ACAM	Académie des Arts Martiaux	CAD/OCDE	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International	CAFER	Caisse Autonome de Financement de l'Entretien Routier
ACER	Adaptation du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) aux nouveaux enjeux régionaux	CAP	Connaissances, Attitudes, Pratiques
ACMAD	Centre africain des applications météorologiques pour le développement	CAPED	Cellule d'Animation Pédagogique
ACP	Africa Carribean Pacific	CARE	Cooperative Assistance and Relief Everywhere
ADDR	Appui Danois au Développement Rural	CAS	Country Assistance Strategy
ADF	America's Development Foundation	CAST	Compte d'Affectation Spécial du Trésor
ADT	Allègement des Travaux	CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad
AE	Auxiliaires d'élevage	CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
AEP	Adduction d'eau potable	CC/SAP	Cellule de Coordination – Système d'Alerte Précoce
AES	Australian Evaluation Society	CCA	Cellule Crise Alimentaire
AFD	Agence Française de Développement	CCC	Communication pour un Changement de Comportement
AFOP	Appui à la formation professionnelle continue au Niger	CCD	Commissariat chargé du Développement
AFRISTAT	Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne	CCE	Commissariat Chargé de l'Economie / Code de Conduite Européen
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès	CCFN	Centre Culturel Franco Nigérien
AGCD	Agence Générale de Coopération au Développement	CCOG	Centre Culturel Oumarou Ganda
AGR	Activités Génératrices de Revenus	CCPF	Comités Communaux de Promotion de la Femme
AGR	Activité Génératrice de revenus	CCS-PPTE	Comité Consultatif et de Suivi de l'initiative PPTE
AGRHYMET	Agro-hydro-météorologie	CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
AID	Agence Internationale de Développement	CE	Commission Européenne
AIDCO	Europe Aid – Cooperation Office	CEA	Commission Economique pour l'Afrique
ALG	Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma	CECI	Centre d'Etude et de Coopération Internationale
AME	Association des mères éducatrices	CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
ANDDH	Association Nigérienne des Droits de l'Homme	CEDEF	Convention sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'Egard des Femmes
ANIP MF	Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance	CEFOC	Centre de Formation Continue
ANO	Avis de Non Objection	CELTEL	Compagnie de Téléphones Cellulaires
APC	Approche Par les Compétences	CEMAC	Comité Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
APD	Aide Publique au Développement	CENSAD	Communauté des États Sahélo-Sahariens
APE	Association des Parents d'Élèves / Accord de Partenariat Economique	CEPEC	Centre d'Études Pédagogiques pour l'Expérimentation et le Conseil
ARM	Autorité de Régulation Multisectorielle	CESOC	Conseil Economique, Social et Culturel
ARMFD	Augmentation des revenus monétaires des femmes dans la région de Dosso	CFA	Zone Franc CFA
ASAPI	Appui à la sécurité alimentaire par la petite irrigation	CFDC	Centre de Formation en Développement Communautaire
AT	Assistance Technique / Assistant Technique	CFPM	Centre de Formation et de Promotion de la Musique
AUE	Association des usagers de l'eau	CG	Comité de Gestion
AUF	Agence Universitaires de la Francophonie	CGPE	Comité de gestion de point d'eau
AYEROU	Modèle nigérien de prévisions macroéconomiques	CHR	Centre Hospitalier Régional
BAB	Banques d'Aliments Bétail	CIC	Centre d'Information et de Communication
BAD	Banque Africaine pour le Développement	CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique	CIJF	Comité International des Jeux de la Francophonie
BC	Banque Céréalière	CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
BCC	Bureau de contrôle et conseil / Boutiques Communautaires Céréalières	CIP	Cadre d'Intervention Pays
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest	CJ	Critère de Jugement
BE	Bureau d'Etude / Belgique	CL	Cadre logique
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale	CLAC	Centre de Lecture et d'Animation Culturelle
BF	Borne Fontaine	CLD	Comité Local de Développement
BID	Banque Islamique de Développement	CMC	Commission Mixte de Concertation Etat-Donateurs

CMCAN	Centre des Métiers du Cuir et d'Art du Niger	DMN	Direction de la Météorologie Nationale
CMNN	Commission Mixte Nigéro-Nigérienne de Coopération	DNPGBA	Dispositif National de Prévention et de Gestion des crises Alimentaires
CNDHLF	Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales	DP	Devis Programme
CNEA	Commission nationale de l'eau et de l'assainissement	DPA	Direction de la Promotion de l'Artisanat
CNJF	Comité National des Jeux de la Francophonie	DPE	Donneur Partie à l'Evaluation
CNODC	China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation	DPV	Direction de la Protection des Végétaux
CNPC	China National Petroleum Corporation	DR	Développement Rural
CNRBLP	Centre National du Réseau des Bibliothèques et de la Lecture Publique	DREBA	Direction Régionale de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
CNRLP	Centre National du Réseau de Lecture Publique	DREN	Direction Régionale de l'Éducation Nationale
CNS	Comité National de Santé	DRES	Direction Régionale de l'Enseignement Secondaire
CNTS	Centre National de Transfusion Sanguine	DRH	Direction Régionale de l'Hydraulique
COCAC	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle	DS	District Sanitaire
COFO	Commission Foncière	DSP	Document de Stratégie Pays
COGE	Commissariat Chargé de l'Organisation des Grands Evénements	DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
COGES	Comité de Gestion des Établissements Scolaires	DTCP3	Diphthérie Tétanos Coqueluche Polio
CPN	Consultation Prénatale	DTF	Dossier Technique et Financier
CPON	Consultation Postnatale	EBC	Enquête Budget Consommation
CRC	Comité Restreint de Concertation	EBN	Éducation de Base au Niger
CREA	Commission Régionale de l'Eau et de l'Assainissement	EDSN/MICS	Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples
CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à Faible Coût	EFPT	Enseignement et Formation Professionnelle et Technique
CRTS	Centre Régional de Transfusion Sanguine	EFPT	Enseignement et Formation Professionnelle et Technique
CSAO	Compagnie du Sénégal et de l'Afrique de l'Ouest	EMP/EVF	Éducation en Matière de Population et la Vie Familiale
CSC	Conseil Supérieur de la Communication	ENBC	Enquête Nigérienne sur le Budget et la Consommation des Ménages
CSI	Centre de Santé Intégré	ENI	École Nationale d'Instituteurs
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté	ENSP	Ecole Nationale de Santé Publique
CSP	Country Strategy Paper	EPER	Enquête Permanente d'Estimation des Récoltes
CSSFD	Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées	EPT	Éducation Pour Tous
CTB	Coopération Technique Belge	ESRF	Economic and Social Research Foundation
CTNS	Comité Technique National de Santé	EUR	Euros
DANI	Développement de l'Artisanat au Niger	FAFPCA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle Continue et à l'Apprentissage
DANIDA	Agence Danoise pour le Développement International	FAO	Food and Agriculture Organisation
DATC	Direction de l'Audiovisuel extérieur et des Techniques de Communication du Ministère des Affaires Etrangères Français	FAUE	Fédération des Associations des Usagers de l'Eau
DCE	Délégation de la Commission Européenne	FBS	Fonds Belge de Survie
DCIP	Direction des Curricula et des Innovations Pédagogiques	FC	Fonds Commun
DCP	Direction de la Conjoncture et de la Prévision / Document Cadre de Partenariat	FCD	Fonds Communs des Donateurs
DdP	Déclaration de Paris	FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
DED	Deutscher Entwicklungsdienst	FCP	Fonds de Contrepartie
DEP	Direction des Études et de la Programmation / Direction des Etudes et de la Planification	FDL	Fonds de Développement Local
DES	Diplôme d'Etudes Spéciales	FED	Fonds Européen de Développement
DFIC	Direction de la Formation Initiale et Continue	FEWS-NET	Famine Early Warning System Network
DG	Directorate General	FIDA	Fonds International pour le Développement de l'Agriculture
DG DEV	Directorate General for Development	FIMA	Festival International de la Mode Africaine
DGB	Direction Générale du Budget	FMI	Fonds Monétaire Internationale
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement	FNAN	Fédération Nationale des Artisans du Niger
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement	FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale au Développement	FPT	Formation Professionnelle et Technique
DGD	Direction Générale des Douanes	FR	France
DGE	Direction Générale de l'Economie	FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
DGEP	Direction Générale de l'Economie et de la Planification	FSA	Fonds de Solidarité Africain / Fonds de Sécurité Alimentaire
DGI	Direction Générale des Impôts	FSD	Fonds Social de Développement
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	FSP	Fonds de solidarité prioritaire
DGTP	Direction Générale du Trésor Public	FTI	Fast Track Initiative (Procédure accélérée)
DGTP	Direction Générale des Travaux Publics	FWC	Framework Contract
DHPES	Direction de l'Hygiène Publique et de l'Éducation pour la Santé	GAGE	Groupe d'Appui à la Gestion Economique
DIEPA	Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement	GAVI	Alliance Mondiale pour les Vaccins et la Vaccination
DK	Danemark	GF	Groupements Féminins
DKK	Couronne danoise	GFP	Gestion des Finances Publiques
		GIE	Groupement d'Intérêt Economique

GIRE	Gestion intégrée des Ressources en Eau	MMD	Mata Masu Dubara « les Femmes Ingénieuses »
GRN	Gestion des Ressources Naturelles	MNJ	Mouvement des Nigériens pour la Justice
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - Coopération Technique Allemande	MOD	Maitrise d'Ouvrage Déléguée
GWP-AO	Partenariat Ouest-Africain de l'Eau	MPEA	Micro et Petite Entreprise Artisanale
HCAVN	Haut Commissariat à l'Aménagement de la Vallée du Niger	MPF/PE	Ministère de la Promotion de la Femme/Protection de l'Enfant
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales	MPRS	Ministère de la Population et des Réformes Sociales
HD	Hôpital de District	MRA	Ministère des Ressources Animales
HIMO	Haute Intensité de Main d'Oeuvre	MS	Ministère de la Santé (France)
HNN	Hôpital National de Niamey	MSE	Micro and Small Enterprises
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale	MSP / LCE	Ministère de la Santé Publique et de Lutte Contre les Endémies
IBW	Institutions de Bretton Woods	MST	Maladies Sexuellement Transmissibles
ICRISAT	Institut International de Recherche Agricole dans les Zones Semi-Arides	MUH/C	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et du Cadastre
IDH	Indice de Développement Humain	NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
IEB	Inspection de l'Enseignement de Base	NIGETECH	ONG Niger Technique
IEC	Information Education et Communication	NORAD	Norwegian Agency for Development
IFI	Institutions Financières Internationales	NU	Nations Unies
IFTIC	Institut de Formation aux Technologies de l'Information et de la Communication	OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement	ODI	Overseas Development Institute
IMF	Institutions de Micro Finance	OIF	Organisation internationale de la Francophonie
IMOA-EPT	Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Education Pour Tous	OIT	Organisation Internationale du Travail
INJS	Institut national de la Jeunesse et des Sports	OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
INS	Institut National de la Statistique	OMS	Organisation Mondiale pour la Santé
IOV	Indicateur Objectif d'Evaluation	ONAFOP	Office National de la Formation Professionnelle
IRAM	Bureau d'Etudes International	ONAHA	Office National des Aménagements Hydro-Agricoles
IRD	Institut de Recherche pour le Développement	ONG	Organisation Non Gouvernementale
IRH	Inventaire des Ressources Hydrauliques	ONUSIDA	Organisation des Nations Unies pour le SIDA
IRSH	Institut des Recherches en Sciences humaines	OP (E)	Organisation de Producteurs (Eleveurs)
ISESCO	Organisation islamique pour l'Education, les Sciences et la Culture	OP	Organisation de Producteurs
IST	Infections Sexuellement Transmissibles	OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
LASDEL	Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local	OR	Organisations Rurales
LdF	Loi de Finances	OS	Objectif Spécifique
LI	Logique d'Intervention	OT	Orthopédie-Traumatologie
LOUAF	Loi d'Orientation sur l'Urbanisme et l'Aménagement Foncier	PAA	Plan d'Action Annuel
LuxDev	Agence Luxembourgeoise pour la Coopération au Développement	PAC	Programme d'Action Communautaire
MAE	Ministère des Affaires Etrangères Luxembourgeois	PADD	Plan d'Action de Développement Durable du Bassin du Niger
MAE	Ministère des affaires étrangères	PADEN	Préparation A Distance pour les Etudiants Non Francophones
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes	PADEN	Programme de Soutien à la Procédure Accélérée en faveur de l'Éducation Pour Tous
MAT/DC	Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire	PAE	Plan d'Amélioration de l'Environnement
MC/A/L/EA	Ministère de la Culture, des Arts, des Loisirs et de l'Entreprenariat Artistique	Pafriz	Programme d'Appui à la Filière Riz
MC/IN	Ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Normalisation	PAGCRSP	Appui à la Gestion des Ressources Naturelles dans le Département de Mainé-Soroa
MCPEC	Mouvement des Caisses Populaires d'Epargne et du Crédit	PAGRN	Appui aux Systèmes Financiers Ruraux du Manga
MDA	Ministère du Développement agricole	PAMED	Projet d'Appui aux Entités Décentralisées
MDS/P/PF/PE	Ministère du Développement social	PAMED	Programme d'Appui à la Mise en Place des Entités Décentralisées
ME/F	Ministère de l'Economie et des Finances	PAP	Plan d'Action Prioritaire
ME/LCD	Ministère de l'Environnement et de la Lutte Contre la Désertification	PAPAK	Appui aux Organisations de la Société Civile à Zinder
MEBA	Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation	PAPDS	Programme D'Appui au Programme de Développement Sanitaire
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances	PAP-PEMFAR	Plan d'Actions Prioritaires issu du PEMFAR
MELCD	Ministère de l'Environnement et de La Lutte Contre la Désertification	PAR-GIRE/JAO	Plan d'Action Régional pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau en Afrique de l'Ouest
MEN	Ministère de l'Education Nationale	PARPEBA	Projet d'Amélioration et de Renforcement des Points d'Eau dans le Bassin Arachidier
MESSRT	Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur, de la Recherche et de la Technologie	PASAM	Projet d'Actions Anti-Crise Alimentaire Karkara
MFPT	Ministère de la Formation Professionnelle et Technique	PASEHA	Programme d'Appui au Secteur Eau, Hygiène et Assainissement
MH	Ministère de l'Hydraulique	PASEP	Programme d'Appui à la Sécurisation de l'Economie Pastorale
MH/E	Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement	PASFR	Projet d'Appui aux Systèmes Financiers Ruraux
MICS	Enquête à Indicateurs Multiples de la Fin de la Décennie	PAST	Projet d'Appui à la Sécurité Transfusionnelle
MINEPEC	Conférence-Exposition sur le Potentiel Minier et Pétrolier du Niger	PCIME	Prise en Charge Intégrée des Maladies de l'Enfant
MJENR	Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (France)	PCLCP	Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté
		PCT	Programme de Coopération Technique

PDC	Plan de Développement Communal	SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
PDDE	Programme Décennal de Développement de l'Éducation	SCVM	Sécurité des Conditions de Vie des Ménages
PDDS	Programme Décennal de Développement de la Santé	SDR	Stratégie de Développement Rural
PDS	Plan de Développement Sanitaire	SDRP	Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté
PDSa	Plan de Développement Sanitaire dans les Ecoles	SE/SDR	Secrétariat Exécutif de la SDR
PDSFR	Programme de Développement des Services Financiers Ruraux	SEE	Société d'Etudes et d'Evaluation
PE	Projet d'École	SEEN	Société d'Exploitation des Eaux du Niger
PEA	Poste d'Eau Autonome	SFD	Systèmes de Financement Décentralisé
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	SIAO	Salon International de l'Afrique de l'Ouest
PEM	Point d'Eau Moderne	SICEAS	Soutien aux Initiatives Communales d'Eau et d'Assainissement Scolaire
PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review	SIDA	Syndrome d'Immuno Déficience Acquisse
PHAS	Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement en milieu Scolaire	SIG	Système d'Information Géographique
PHN	Programme Hydraulique National	SIM	Système d'Informations sur les Marchés
PIB	Produit Intérieur Brut	SIMA	Système d'Information sur les Marchés Agricoles
PIC	Programme Indicatif de Coopération	SIMB	Système d'Information sur les Marchés du Bétail
PIE	Programme d'Investissement de l'Etat	SMCL	Structure Mixte de Concertation Locale
PIN	Programme Indicatif National	SMPD-Ner 053	Projet de sécurisation des conditions de vie des ménages pastoraux de Diffa
PIP	Programme d'Irrigation Privée	SNE	Société Nationale des Eaux
PIR	Programme Indicatif Régional	SNS	Stock National de Sécurité
PLNS	Programme National de Lutte contre le SIDA	SNV	Netherlands Development Organisation
PMA	Pays les Moins Avancés	SOUTÉBA	Programme de Soutien à l'Éducation de Base
PME	Petite Moyenne Entreprise	SP/SRP	Secrétariat Permanent de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
PMH	Pompe à Motricité Humaine	SPEN	Société de Patrimoine des Eaux du Niger
PNAEP	Programme National d'Alimentation en Eau Potable	SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
PNAEPA	Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement	STD	Service Technique Déconcentré
PNDA	Politique Nationale de Développement de l'Artisanat	SVPP	Services de Vétérinaires Privés de Proximité
PNDS	Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme	SWap	Sector Wide Approach
PNEDD	Programme National de l'Environnement pour un Développement Durable	SWOT	Strengths Weaknesses Opportunities and Threats
PNG	Politique Nationale Genre	SYRENE	Systèmes Ruraux et Micro Entreprises
PNM	Plan National Multisectoriel de lutte contre les IST / VIH sida	SYRENE	Systèmes Ruraux et Micro entreprises Artisanales Utilitaires
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement	SYSMIN	System for Safeguarding and Developing Mineral Production
POLSECAL	Projet d'Appui à la Politique de Sécurité Alimentaire	TBA	Taux Brut d'Admission
PPARP	Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté	TBS	Taux Brut de Scolarisation
PPFME	Projet de Promotion et de Financement de la Micro-Entreprise	TdR	Termes de Référence
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés	TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
PRADEB	Programme Régional d'Appui au Développement de l'Éducation de Base	TNS	Taux Net de Scolarisation
PREGEC	Prévision pour la Gestion des Crises	TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
PRODEM	Projet Démographique Multi-sectoriel	UA	Union Africaine
PROXEL	Réseau de Santé Animale et de Conseils de Proximité en Elevage	UCRE	Unité de Coordination des Ressources en Eau
PRSSN	Projet de Renforcement des Capacités du Système Statistique National pour le Suivi de la Pauvreté au Niger	UE	Union Européenne
PSEAU	Projet de Sécurisation de l'Elevage et de l'Ariculture Urbaine	UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
PTF	Partenaire Technique et Financier	UGE	Unité de Gestion de l'Eau
PTQ	Plan de Travail Quinquennal	UGP	Unité de Gestion du Projet/Programme
QE	Question d'évaluation	UGP	Unité de Gestion de Projet
QUIBB	Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien-être	UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
RESEDA	Réseau d'Entreprises pour le Développement de l'Artisanat	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
RGAC	Recensement Général de l'Agriculture et du Cheptel	USAID	United States Agency for International Development
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat	USD	Dollar Américain
ROM	Results-Oriented Monitoring System	VAR	Vaccin Anti-Rougeole
RPCA	Réseau de Prévention des Crises Alimentaires	VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine
S&E	Suivi et Evaluation	VSF	Vétérinaire Sans Frontières
SAFEM	Salon International de l'Artisanat pour la Femme	ZEI	Zone Éducative Innovante
SAP	Système d'Alerte Précoce	ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire
SAS	Subvention d'Ajustement Structurel		

Résumé

Mandat

En 2007, cinq bailleurs de fonds (Commission Européenne, Belgique, Danemark, France, Luxembourg) se sont réunis pour évaluer leur coopération avec le Niger sur la période 2000-2008. Ensemble, ces cinq Donneurs Parties à l'Evaluation (ou DPE) ont représenté plus de la moitié de l'APD fournie au Niger sur la période.

Le caractère conjoint de cette évaluation implique un regard particulier : il ne s'agit pas d'apprécier la performance individuelle de chacun de ces DPE mais d'analyser la conception, la mise en œuvre et les effets de leur action collective. Deux cadres d'analyse permettent de répondre à cette attente :

- L'analyse de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris aborde le processus de coopération et en particulier la relation entre les partenaires de l'aide (DPE-Gouvernement d'une part, DPE entre eux d'autre part).
- Les critères d'évaluation du CAD permettent d'apprécier la performance collective des DPE à travers l'analyse de ses objectifs, ressources, réalisations, résultats et impacts.

L'évaluation est structurée suivant ces deux cadres d'analyse. Elle traite des cadres stratégiques de coopération entre chacun de ces DPE et le gouvernement nigérien, dans une sélection de secteurs (développement rural, eau et assainissement, transport, culture, artisanat, santé, éducation et formation, appui macroéconomique). L'évaluation s'appuie sur un examen approfondi des documents, des visites de terrain effectuées sur des sites sélectionnés au Niger et sur une enquête sur la perception de l'aide au développement au Niger, menée concomitamment par le LASDEL.

Contexte

Avec une croissance du revenu annuel par habitant de seulement 1%, le Niger est non seulement l'un des pays les plus pauvres du monde, mais également l'un de ceux pour lesquels les obstacles à franchir pour amorcer une croissance des revenus et une amélioration des conditions de vie à long terme paraissent les plus insurmontables. Le Niger cumule les quatre « pièges » évoqués par Paul Collier¹ pour expliquer l'absence de croissance économique et son enfermement parmi les pays en état de pauvreté extrême et en voie de dégradation (conflits internes, enclavement et mauvaise articulation économique sur les pays voisins, notamment le Nigéria, ressources naturelles encore mal valorisées, mauvaise gouvernance). Au cours de la période 2000-2008, la croissance démographique est restée une des plus élevées du monde (3,3%) et la croissance économique par habitant est restée très faible et instable. Le nombre de nigériens pauvres a donc continué à augmenter, l'accès pour chacun aux ressources naturelles a diminué et les risques individuels se sont accrus. L'instabilité des revenus est restée très grande et a eu tendance à s'accroître. L'activité économique et les décisions politiques ont été handicapées par un conflit interne, facteur de risque physique et économique pour tous.

Stratégies et moyens d'intervention des DPE

En 2002, le Niger s'est doté d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) mise à jour pour la période 2008-2012 sous la forme d'une Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) destinée à amorcer une croissance économique forte, favorable aux pauvres et au développement humain durable. Plus encore que la SRP de 2002, la SDRP de 2007 met l'accent sur les leviers de croissance économique. L'atteinte des objectifs de la SDRP implique des taux de croissance économique ambitieux et une mobilisation importante de ressources extérieures.

¹ The Bottom Billion, why the poorest countries are failing and what can be done about it, Oxford University press, 2007.

L'aide mobilisée entre 2000 et 2008 par les cinq DPE a porté sur 1,071 milliards EUR soit environ 85 EUR par nigérien. Elle se répartit comme suit : (Commission Européenne: 484 millions EUR ; France : 322 millions EUR ; Danemark : 117 millions EUR ; Belgique : 109 millions EUR ; Luxembourg : 38 millions EUR). Durant cette période, la France et la CE ont privilégié l'appui national dédié à plusieurs régions. La Belgique et le Luxembourg ont focalisé leur aide vers la région de Dosso, tandis que le Danemark était particulièrement actif à Diffa et dans les régions voisines. La France et la Belgique présentaient la palette d'interventions sectorielles la plus large, alors que les trois autres DPE concentraient leurs ressources sur 2 à 3 secteurs prioritaires.

Le projet a été le principal instrument utilisé par les DPE au cours de la période. La CE s'est toutefois engagée le plus loin dans l'aide budgétaire non ciblée. La France a utilisé différents instruments allant de l'aide sectorielle extrabudgétaire à l'aide budgétaire ciblée en appui à la santé, à l'éducation, à la sécurité alimentaire. La Belgique a également contribué à certains de ces fonds. Le Danemark également, dans une mesure assez limitée (santé et hygiène). Le Luxembourg a toujours opéré par projets.

La mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris

L'application des concepts de domaine de coopération et de cycle de coopération permet d'analyser la mise en œuvre des cinq principes de la Déclaration de Paris, à savoir : la validité de l'hypothèse d'appropriation par le Niger des politiques et procédures financées par les DPE, les modalités d'alignement des DPE sur les politiques et procédures nationales, le niveau d'harmonisation des procédures entre bailleurs, ainsi que la mise en place d'une gestion axée sur les résultats et d'une responsabilité mutuelle.

- Le niveau d'**appropriation** des valeurs et priorités proposées par les DPE varie énormément selon les sujets et acteurs locaux. Toutes les valeurs promues par les DPE ne sont pas nécessairement partagées par le partenaire nigérien, ce qui a un impact sur l'appropriation et donc sur la durabilité des interventions qui les soutiennent. Les objectifs affichés dans les SRP/SDRP sont nombreux et non hiérarchisés. Le choix des objectifs est largement inspiré par les objectifs des bailleurs.
- Tant les stratégies nationales que les stratégies des bailleurs restent très vagues en termes de priorités. Les objectifs sont nombreux et non hiérarchisés, ce qui facilite l'**alignement** mais réduit l'efficacité de la contribution des DPE à l'atteinte des objectifs généraux des stratégies nationales. En effet, l'absence de priorités (ou leur trop grand nombre) empêche l'optimisation de l'allocation des ressources et induit leur dispersion. La SDRP considère à juste titre que seule une croissance économique supérieure à 7% par an peut permettre au Niger de sortir de la pauvreté et notamment d'atteindre les OMD. Le discours et la pratique des DPE ne semblent pas avoir intégré cette condition importante. Les DPE insistent plutôt sur des valeurs et priorités telles que la réduction de la pauvreté, le genre, les droits de l'homme, l'environnement, sans considérer aussi explicitement la croissance économique rapide comme une condition nécessaire au succès durable de leurs interventions.
- L'**alignement** sur les procédures et systèmes nationaux de gestion est assez médiocre, en raison des appréciations mitigées quant aux capacités nationales. La CE (en dehors de l'aide budgétaire), le Luxembourg et le Danemark utilisent exclusivement leurs propres procédures ; la France et la Belgique sont plus alignées mais maintiennent des procédures de contrôle assez strictes.
- Alors qu'ils ont amélioré la convergence de leurs discours, les DPE ont fait peu d'efforts pour **harmoniser** leurs procédures, même dans les domaines où ils coopèrent à un appui sectoriel. L'efficacité du dialogue sectoriel est très variable et la coordination autour de fonds communs est encore relativement peu fréquente (santé, sécurité alimentaire, éducation) ; le secteur sanitaire présente le dialogue sectoriel et les outils d'appui communs les plus avancés. On observe également des partenariats locaux bien coordonnés (Belgique et Luxembourg à Dosso). Par contre, le gouvernement nigérien se montre peu proactif dans la coordination des bailleurs. Les appuis budgétaires sectoriels ou fonds communs extrabudgétaires sont considérés par les DPE comme une voie importante à développer pour améliorer la coordination sectorielle.
- La **gestion axée sur les résultats** et la **responsabilité mutuelle** sont handicapées par la définition imprécise des résultats attendus et par la faiblesse générale du suivi. Les structures de gestion conjointes restent très focalisées sur la gestion des ressources plutôt que sur l'analyse des performances.

Les critères d'évaluation du CAD

L'analyse des principes de la Déclaration de Paris explique une grande partie des jugements émis en matière de pertinence, cohérence, efficacité, impact, durabilité et efficience.

- Le souci de continuité sectorielle, thématique ou géographique influence les choix de concentration des DPE, qui justifie la **pertinence** de leurs interventions en montrant qu'elles sont alignées sur les

stratégies du gouvernement. Ceci n'empêche pas certaines différences de priorités (importance accordée à l'appui à la croissance accélérée). L'absence de hiérarchisation des priorités implique l'absence d'arbitrages budgétaires : tout ce qui est pertinent peut être financé. Or coopérer au développement, ou tenter d'atténuer les effets d'un processus de dégradation générale des conditions de vie dont on ne peut inverser la tendance, constituent des démarches très différentes. Rien n'indique dans leurs documents stratégiques que les DPE aient pris la mesure de ce défi.

- Les stratégies des DPE sont généralement cohérentes entre elles, dans le sens où la **cohérence** est comprise comme l'absence de contradiction. Ceci n'empêche pas la dispersion des ressources. Le choix de plusieurs DPE de se concentrer sur des zones géographiques précises a limité les interactions entre leurs interventions. On observe donc peu de problèmes d'incohérences entre leurs interventions, mais également peu de synergies, sauf entre le Luxembourg et la Belgique à Dosso.
- Le taux de mise en œuvre des interventions a généralement été élevé entre 2000 et 2008, sauf là où le dialogue s'est bloqué (éducation). Néanmoins, les résultats qui en découlent sont le plus souvent mal connus car mal définis au démarrage des projets et programmes et peu mesurés, ce qui affecte la capacité d'apprécier l'**efficacité** de l'aide. A défaut de données fiables et complètes, les observations relatives aux effets sur les bénéficiaires sont basées sur l'analyse d'un échantillon limité de projets. Les résultats les plus visibles sont d'ordre institutionnel ; les structures de gestion permettent un meilleur dialogue entre gouvernement et DPE et une meilleure capacité d'adaptation aux événements conjoncturels (sécurité alimentaire). La mise en place de procédures de gestion des conflits fonciers est également un résultat important à mettre à l'actif des DPE. Dans le domaine des infrastructures (transports, eau et assainissement), les taux de réalisation sont élevés, mais l'efficacité est mal connue car l'utilisation de ces infrastructures est peu mesurée. En éducation, la pression pour atteindre les OMD a pesé sur la qualité de l'enseignement et sur la valorisation de l'enseignement secondaire et supérieur. Dans le domaine de l'appui budgétaire et de la gestion des finances publiques, les DPE se sont montrés ouverts et ont pris certains risques. Le potentiel de progrès en matière d'appui institutionnel reste important.
- L'**impact** global des interventions des DPE – qui pèsent plus de 50% de l'APD au Niger sur la période – s'avère insuffisant pour inverser les tendances qui entraînent le pays vers l'extrême pauvreté et une vulnérabilité accrue. Peu de résultats ont été enregistrés concernant le développement des secteurs productifs ; les rendements agricoles sont en baisse et la croissance des productions ne dépasse pas celle de la population. L'accès aux services sociaux de base s'est amélioré (santé, éducation, accès à l'eau potable et dans une moindre mesure assainissement). Le développement des capacités humaines et institutionnelles montre des résultats incontestables, mais ces résultats restent très nettement inférieurs aux besoins, notamment concernant les structures déconcentrées.
- Au Niger, les cinq DPE comme les autres bailleurs ont pratiqué l'aide sans développement et n'en ont pas tiré toutes les conclusions. Sauf modification fondamentale de la tendance en termes de croissance économique par habitant, la situation des Nigériens – et particulièrement des plus pauvres – va continuer à se dégrader. La perspective de **durabilité** des effets des interventions des DPE est plus que lointaine.
- L'aide au Niger a connu des évolutions importantes durant la période sous revue, tant au niveau de l'approche générale de l'aide (Déclaration de Paris, Code de Conduite) qu'au niveau de la structuration des DPE (réformes institutionnelles internes). Ces réformes étaient notamment destinées à améliorer l'**efficacité** de l'aide. Le projet est resté de loin le principal instrument utilisé par les DPE au cours de la période ; la volonté des DPE d'évoluer de l'aide projet vers des instruments d'aide plus continus a été indéniable mais la tendance à l'augmentation du recours à ces instruments s'est inversée. Les projets ont généralement produit les réalisations attendues, mais dans des délais souvent plus longs que prévus. Le recours à l'unité de gestion *ad hoc* est encore très fréquent. Le coût de l'AT est critiqué mais son rôle reste important en raison de la rareté des ressources humaines.

Conclusions

Au cours de la période 2000-2008 les Nigériens sont restés extrêmement pauvres. Le revenu par habitant n'a pratiquement pas évolué et la croissance démographique est restée une des plus élevées du monde. Très dépendants d'une nature extrêmement instable, les nigériens, de plus en plus nombreux à tenter de survivre sur un stock de ressources naturelles en voie de dégradation, ont vu leurs moyens de subsistance se réduire et leur vulnérabilité augmenter.

Conscient de cette évolution, et du fait que l'on ne pourrait inverser cette tendance sans une accélération significative du taux de croissance économique par habitant, le Gouvernement a proposé en 2007 une stratégie ambitieuse basée sur un objectif de croissance économique par habitant de plus de 3% par an, qui implique un accroissement considérable des besoins en aide extérieure. Cet objectif est présenté comme la seule option réaliste pour pouvoir réduire durablement la pauvreté au Niger.

Au cours de la période sous revue, les documents produits par les DPE, les données qu'ils ont collectées à propos des résultats et des impacts de leurs interventions, ne permettent pas de dire qu'ils aient précédé ou même partagé ce point de vue. Leurs interventions ont été conçues pour apporter, sous forme de projets de développement, des réponses pertinentes à une série de besoins incontestables. Des appuis budgétaires ont été fournis dans des conditions de dialogue parfois difficile. Les réformes institutionnelles, l'évolution de certaines valeurs, les progrès technologiques, les acquis en termes d'éducation et de santé, d'adduction d'eau obtenus au bénéfice de certaines populations, n'ont pas permis d'inverser la tendance globale à la dégradation. La durabilité des résultats de ces efforts est donc menacée.

Les OMD, les principes de la Déclaration de Paris et le Code de conduite européen ont fourni des repères dont les DPE ont tenté de tenir compte. Par contre la nécessité de **dimensionner** et de **concentrer** les moyens nécessaires pour tenter d'inverser la dynamique d'appauvrissement qui caractérise le Niger apparaît moins clairement comme ayant guidé l'approche des DPE. C'est l'objet principal des recommandations du rapport.

Recommandations

La recommandation principale de l'évaluation est de soutenir parallèlement et complémentirement deux politiques distinctes répondant à des logiques différentes :

1. Une politique d'**appui à la croissance économique par habitant**, totalement axée sur ce thème, et dont l'efficacité ne se mesurera qu'à partir de l'indicateur de PIB par habitant. Cette politique vise à établir une base économique susceptible de prendre en charge des fonctions de solidarité sociale visant à la réduction de la pauvreté. L'objectif est d'atteindre et de maintenir une croissance économique annuelle d'au moins 3% par habitant.
2. Une politique de **solidarité sociale Nord-Sud** dont les DPE doivent savoir qu'ils devront la soutenir durant des décennies. Cette politique visera les plus pauvres ainsi que certains enjeux publics mondiaux. La performance de cette politique sera appréciée sur base du suivi d'un nombre restreint d'indicateurs de moyens de subsistance caractéristiques du quintile le plus pauvre de la population nigérienne.

Ces deux politiques ont bien entendu des effets l'une sur l'autre : la croissance économique crée de l'emploi et peut contribuer à réduire la pauvreté et le désenclavement. Inversement, l'éducation des plus pauvres peut contribuer à la croissance. Elles sont en outre étroitement liées car elles dépendent du même budget. Mais les priorités ne sont pas les mêmes, la manière d'en apprécier les performances non plus. L'appropriation de la première par le gouvernement est plus probable que pour la seconde.

L'important est de prendre conscience du fait que le succès de la première politique (sa capacité de conduire et de maintenir la croissance économique annuelle à un niveau supérieur à 3% par an) est la condition nécessaire pour offrir une perspective de durabilité à la seconde.

La première politique se focalisera sur :

- La promotion de la paix et de la sécurité dans le pays, condition nécessaire à sa croissance ;
- Le développement d'un cadre institutionnel favorable à l'investissement ;
- La promotion des exportations du pays (mines, tourisme, exportations agricoles et animales notamment vers le Nigéria, revenus de l'émigration). Le pouvoir d'achat dans le pays est en effet très limité. La croissance ne peut venir que d'une augmentation des exportations, y compris de l'exportation de la force de travail ;
- Le développement des infrastructures et des services publics à caractère économique dans les zones et vis-à-vis des groupes à haut potentiel économique ;
- Le développement des ressources humaines dans une perspective de maximisation de la croissance (formations techniques, secondaires et supérieure, au Niger et à l'étranger).

La seconde politique se concentrera notamment sur :

- La santé ;
- L'éducation de base ;
- L'accès aux services sociaux ;
- La sécurité alimentaire ;
- La diversification des moyens de subsistance.

Le choix des instruments tiendra compte, d'une part de la nécessité absolue d'être assez efficace à court terme pour inverser la tendance observée, d'autre part de la perspective de devoir appuyer le Niger durant plusieurs décennies, même en cas de succès de la politique de croissance. On privilégiera donc :

- Un travail analytique collectif et continu des DPE si possible en relation avec les autres bailleurs, visant à **concentrer** les moyens sur un nombre restreint d'objectifs les plus susceptibles de contribuer à la croissance.
- Un choix d'instruments permettant un appui continu mais flexible dans le cadre d'un dialogue politique permanent dans lequel les DPE gardent un poids réel. Dans leurs choix d'instruments, les DPE ne doivent pas sacrifier durant la décennie à venir, le souci d'efficacité immédiate au souci de durabilité.

1. MANDAT DE L'ÉVALUATION

1.1. Une évaluation conjointe

Les termes de référence définissent le mandat de cette évaluation comme suit :

*« L'évaluation conjointe de la coopération avec le Niger analysera les enchaînements de cause à effet jusqu'à l'appréciation de l'impact global des stratégies mises en œuvre par la Belgique, la Commission européenne, le Danemark, la France et le Luxembourg, nommés Donneurs parties à l'évaluation ou DPE ; en ceci l'évaluation examinera quels impacts peuvent être établis **au-delà des résultats obtenus par un seul de ces donneurs**. En couvrant une masse critique de l'APD apportée au Niger, l'évaluation examinera les résultats et l'impact de cette aide sur la réduction de la pauvreté. »*

Cette évaluation présente donc un mandat original, dans la mesure où elle ne cherche pas à juger la performance individuelle de chacun des cinq DPE au Niger. Elle doit plutôt apprécier dans quelles mesures ces acteurs ont agi de façon coordonnée, complémentaire et cohérente en vue d'atteindre les objectifs de coopérations qu'ils se sont fixés.

Les termes de référence traduisent cette spécificité par un questionnement évaluatif notamment appuyé sur la Déclaration de Paris², le Code de Conduite Européen³ et les 3C⁴.

- Il est attendu un jugement évaluatif « classique » portant sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité des stratégies et modalités d'intervention des DPE, ainsi que sur l'efficience propre aux institutions nigériennes.
- En complément, il est attendu une appréciation de la mise en œuvre des cinq principes de la Déclaration de Paris.
- Ce jugement sera affiné par une appréciation de la mise en œuvre du Code de Conduite Européen et de ses résultats. Le Code de Conduite Européen s'inscrit dans le cadre plus large de la Déclaration de Paris, en proposant la mise en place d'une division du travail entre bailleurs européens afin de réduire les coûts de transaction pour une meilleure efficacité de l'aide.
- Enfin, l'appréciation de la coordination, de la complémentarité et de la cohérence (3C) entre les interventions des DPE doit permettre d'apprécier la valeur ajoutée liée à la coordination et le coût pour le Niger d'une absence éventuelle de coordination entre DPE.

Le regard croisé sur chacune de ces dimensions doit permettre d'améliorer la compréhension mutuelle des DPE entre eux et avec les autorités nigériennes.

² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, entérinée le 2 mars 2005.

³ Code de Conduite Européen adopté le 15 mai 2007 par le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" et les représentants des gouvernements des États membres réunis en Conseil.

⁴ Principes de Coordination, Complémentarité et Cohérence promus par le Traité de Maastricht pour la coopération au développement de l'Union Européenne.

A priori, cette évaluation devrait également constituer une opportunité d'apprécier **la contribution de l'aide publique au développement à la réduction de la pauvreté** au Niger. En effet, les termes de référence précisent que l'aide apportée par les cinq DPE constituait près de 55% de l'APD reçue par le Niger entre 2000 et 2006.

1.2. Champ d'évaluation

L'évaluation porte sur l'intervention des cinq DPE (Commission Européenne, Belgique, Danemark, France, Luxembourg) au Niger sur la période 2000-2008 et plus particulièrement sur :

- Les **cadres stratégiques** de coopération entre chacun des DPE et le gouvernement nigérien.
- Les priorités et interventions des DPE dans les **secteurs** suivants : eau et assainissement, transport, développement rural et sécurité alimentaire, santé, éducation et formation, culture, artisanat, appui macro-économique.
- La prise en considération de **thématiques transversales** dans les stratégies et interventions des DPE : développement régional, genre, environnement, démographie et jeunesse.

1.3. Autorités de gestion de l'évaluation

L'évaluation est menée conjointement par les unités d'évaluation de la Commission Européenne (Unité conjointe d'évaluation basée à EuropeAid), de la coopération belge (Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération belge au développement et Service d'évaluation interne de la DGCD), de la coopération luxembourgeoise (Ministère des Affaires Etrangères), de la coopération danoise (Ministère des Affaires Etrangères) et de la coopération française (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes et Agence Française de Développement). Le Service de l'Evaluation Spéciale (Belgique) assure l'administration et la coordination des travaux.

Les cinq DPE sont réunis au sein d'un **Comité de gestion**, dont la composition est précisée en Annexe A11.2. Ce comité est chargé de valider le contenu de chaque étape d'avancement de l'évaluation. En outre les DPE ont établi des **Groupes de référence** à l'intérieur de leurs services au siège et au niveau de leur représentation au Niger.

Enfin, un **Groupe consultatif local** est constitué au Niger. Il réunit des représentants des autorités nigériennes (deux par ministère), de la société civile, de centres de recherche nigériens et deux représentants par DPE (agences locales). Le Groupe consultatif local émet un avis sur le rapport de phase documentaire et sur le projet de rapport final ; il s'est également réuni au début et à la fin de la mission de terrain. Ce Groupe est convoqué et animé par le représentant de la Coopération belge à Niamey.

Chaque étape du processus pouvait donc être commentée par six différents comités, coordonnés par le Comité de Gestion.

1.4. Une enquête de perception conduite parallèlement par le LASDEL

Parallèlement à cette évaluation, le Comité de Gestion de l'évaluation a demandé au LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local) de conduire une enquête sur la perception de l'aide au développement par un certain nombre de décideurs et d'observateurs nigériens et étrangers résidant au Niger. Cette enquête couvre un champ plus large que celui de l'évaluation : la perception de l'aide par les « utilisateurs de l'aide »

ne se limite pas à l'action des DPE. Elle apporte un éclairage complémentaire à celui de l'évaluation, notamment sur les questions de pertinence des interventions et instruments, de la perception des impacts (souhaités ou non), des attentes de différentes parties prenantes, du fonctionnement effectif de différentes formes de partenariat et plus généralement de l'image des bailleurs de fonds et des acteurs de l'aide.

L'équipe du LASDEL a eu l'occasion de se prononcer sur les versions provisoires du présent rapport.

2. METHODOLOGIE

L'évaluation s'est déroulée en **quatre phases successives**, dont le contenu est synthétisé ci-dessous. Une partie des éléments développés durant les premières étapes de l'évaluation est restituée dans le présent rapport (voir colonne de droite).

Tableau 1 : Les 4 phases de l'évaluation

Phases de l'évaluation	Produit	Eléments restitués dans le présent rapport
1/ Phase de structuration		
▪ Reconstruction des logiques d'intervention	<i>Note méthodologique</i>	Annexe n°3 (A3)
▪ Définition des questions d'évaluation		Introduction à l'A8
▪ Identification des sources d'information		A10 (bibliographie), A7 (personnes rencontrées), A2.4.5 & A2.4.6 (disponibilité et fiabilité)
▪ Définition des outils de collecte des informations		A2.1 (choix des outils), A2.3 (points forts méthodologiques), A2.4 (limites de l'approche)
2/ Phase documentaire		
▪ Interviews aux sièges des DPE	<i>Rapport de phase documentaire</i>	A11
▪ Collecte de données documentaires		A10 (bibliographie), A2.2.3 (outil de partage de données)
▪ Etude du contexte nigérien en vue d'une analyse SWOT		Section 3 et A4
▪ Analyse et cartographie du portefeuille d'intervention des DPE au Niger		Section 4.2 et A5
▪ Sélection d'études de cas		A2.1.2 (sélection), A2.3.3 (représentativité)
3/ Phase de terrain		
▪ Exploitation des études de cas	<i>Rapport de mission</i>	A7 & A8
▪ Exploitation des données secondaires		A7 & A8
▪ Entretiens		A7 & A8
▪ Visites de projets		A7
▪ Focus groups		A9
▪ Interaction avec le LASDEL		Section 5 et A.2.3.7
4/ Phase de synthèse		
▪ Analyses sectorielles	<i>Rapport provisoire</i> => <i>Projet de Rapport final</i> => <i>Rapport final</i>	A7
▪ Réponse aux questions d'évaluation		A8
▪ Analyse croisée		Section 5
▪ Conclusions et recommandations		Section 6

L'annexe 2 présente en détail le contenu et l'approche adoptée pour les quatre phases de l'étude. Nous nous concentrons ici sur les principales forces et limites associées à la réalisation d'une évaluation conjointe de cette envergure.

2.1. Points forts de l'évaluation

Deux cadres d'analyse pour répondre aux Termes de référence

Les réponses apportées aux questions évaluatives permettent d'analyser l'action des DPE au Niger selon deux cadres complémentaires, les critères du CAD et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris :

- Les **critères du CAD** permettent d'apprécier les performances de l'aide à travers l'analyse de ses objectifs, de ses ressources, de ses réalisations, de ses résultats et de ses impacts.
- L'analyse de la mise en œuvre des **principes de la Déclaration de Paris** aborde le processus de coopération, et en particulier la relation entre les partenaires de l'aide : les bailleurs et le Gouvernement d'une part, les bailleurs entre eux d'autre part. L'analyse de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris peut donc être considérée comme utile à la réflexion sur le critère d'efficacité du CAD.

Ces deux cadres d'analyse permettent des regards complémentaires quant à l'action des DPE.

Une bonne connaissance du contexte nigérien

La composition de l'équipe par « binôme » (expertise internationale + nigérienne) a permis de croiser compétences techniques, réseaux d'information locaux et connaissance du contexte nigérien. Certains experts et sociétés partenaires du consortium ont en outre alimenté la réflexion sur base de leur connaissance du Niger et de leur présence de longue date dans ce pays, ce qui leur a permis une mise en perspective des constats réalisés.

Une large équipe multidisciplinaire et une coordination forte

L'équipe d'évaluateurs, constituée de 20 experts, est composée d'une cellule de coordination et de 8 équipes thématiques ou sectorielles⁵. Dans ce cadre, l'équipe interne de coordination a joué un rôle clé dans la mise en cohérence et dans le pilotage des différentes contributions sectorielles. Une telle tâche n'aurait pu être réalisée par un chef d'équipe seul.

Triangulation des données

Un canevas d'analyse (questions d'évaluation, critères de jugement, indicateurs) a constitué la feuille de route pour le travail des consultants. Chaque indicateur est renseigné par une ou plusieurs sources d'information. La rigueur de la collecte et du traitement de ces sources est un gage de crédibilité de l'évaluation. Cette rigueur passe par la définition d'outils de collecte permettant une triangulation d'informations explicitement identifiées.

Concrètement, le fil conducteur permettant de retracer le lien entre informations, réponses aux questions évaluatives puis analyse, conclusions et recommandations, est structuré comme suit :

- L'annexe 3 présente les logiques d'intervention des stratégies de réduction de la pauvreté du gouvernement nigérien et des DPE.
- L'annexe 4 présente les enjeux et tendances qui caractérisent le développement socioéconomique du Niger.

⁵ Huit équipes évaluent les sept secteurs et quatre thèmes transversaux identifiés par les DPE : eau et assainissement (2 experts) ; transport (2) ; développement rural, environnement, sécurité alimentaire (3) ; santé (2), éducation et formation (2) ; artisanat et culture (2) ; appui macro-économique (3) ; Genre, démographie et jeunesse (1) et coordination (3).

- L'annexe 7 présente les analyses sectorielles structurées suivant un canevas commun : chaque équipe sectorielle propose une réponse aux questions évaluatives. La réponse à chaque question s'appuie sur des critères de jugement adaptés aux secteurs concernés. Chaque critère de jugement est argumenté sur la base d'indicateurs pour lesquels les sources sont systématiquement identifiées.
- L'annexe 8 présente une réponse agrégée aux questions évaluatives, à partir d'une lecture croisée des rapports sectoriels. Les renvois aux arguments développés par les experts sectoriels y sont effectués aussi souvent que nécessaire.
- La section 3 du rapport rappelle les enjeux économiques du Niger et s'appuie sur l'annexe 4.
- La section 4 décrit l'articulation entre les stratégies nationales et celles des DPE.
- La section 5 du rapport principal présente une analyse structurée selon deux cadres de lecture : les critères du CAD et les principes de la Déclaration de Paris. Cette analyse s'appuie sur les éléments développés dans les sections 3 et 4 ainsi que dans les annexes du rapport (notamment l'annexe 8 et les rapports sectoriels de l'annexe 7 si nécessaire). La section 5 renvoie systématiquement aux sources d'information utiles dans le reste du rapport, ou présente en note de bas de page des sources d'informations ou justifications nécessaires.
- Les conclusions et recommandations du rapport principal s'appuient sur la section 5. Ici également, l'identification des éléments permettant de justifier les conclusions et recommandations est réalisée au moyen de notes de bas de page.

Une analyse des thèmes transversaux

L'analyse portait sur sept secteurs focaux (eau et assainissement, transport, développement rural et sécurité alimentaire, santé, éducation, formation et culture, artisanat, appui macro-économique) et quatre thèmes transversaux (genre, environnement, développement régional, démographie et jeunesse).

Parmi ces thèmes transversaux, une analyse thématique spécifique à la dimension genre-démographie-jeunesse a été menée durant les phases documentaire et de terrain (analyse restituée en annexe 7). Les autres thématiques ont été traitées de façon croisée ; leur analyse est restituée dans une annexe dédiée (annexe 4). Durant la phase de synthèse, l'ensemble des thèmes transversaux a été traité de façon croisée. Cette approche permet de mettre un accent particulier dans les conclusions et recommandations sur les thématiques (i) de la fragilité environnementale en milieu rural et (ii) de l'intégration régionale du Niger avec ses pays voisins, dont le Nigéria.

Une bonne représentativité des études de cas

Le processus de sélection des études de cas, très itératif, a permis d'identifier 77 interventions illustratives de la diversité des approches et thématiques appuyées par les DPE. Les études de cas représentent 66% du portefeuille d'interventions de la Belgique au Niger entre 2000 et 2008, 60% du portefeuille de la CE, 49% de celui de la France, 40% de celui du Luxembourg et 36% de celui du Danemark. Notons que le dénominateur est constitué de l'ensemble du portefeuille des DPE ; la représentativité serait encore améliorée si ce dénominateur ne comprenait que les 7 secteurs focaux de l'évaluation.

Des appréciations convergentes entre équipes sectorielles

L'équipe de coordination a constaté peu de dissonances entre les constats principaux des équipes sectorielles/thématiques (niveau d'efficacité, de durabilité, éléments d'efficience, qualité du suivi des résultats et des impacts, etc.). Le choix de se concentrer sur un nombre limité de conclusions est motivé par le souci d'éviter les conclusions fondées sur une base d'information trop étroite.

Une bonne interaction avec le LASDEL

Parallèlement, à cette évaluation, le Comité de Gestion de l'évaluation a demandé au LASDEL de conduire une enquête sur la perception de l'aide au développement par un certain nombre de décideurs et d'observateurs nigériens et étrangers résidant au Niger. Durant la mission, trois moments d'échange ont été organisés avec le LASDEL. Ces échanges ainsi que la réception du rapport LASDEL ont permis un premier rapprochement des éléments collectés dans le cadre des deux processus. Le LASDEL a également commenté les versions provisoires du présent rapport. L'évaluation s'appuie également sur les travaux du LASDEL, dont plusieurs éléments sont exploités dans l'analyse.

2.2. Limites de l'évaluation

Un champ d'évaluation mal défini : des attentes extrêmement larges au regard des moyens mobilisés

Le Comité de Gestion de l'évaluation n'a pas arbitré, ni au niveau des Termes de référence, ni au niveau du compte-rendu de la réunion du 9/9/08, ni lors de la conduite du processus, entre :

- une « évaluation générale » de l'aide des 5 DPE au Niger, en se concentrant sur ce que pouvait apporter le caractère conjoint de cette évaluation ;
- et des attentes plus susceptibles d'être rencontrées par des évaluations-pays ou de programmes sectoriels propres à chaque DPE.

L'évaluation conjointe, sauf si l'on accepte d'y consacrer beaucoup plus de moyens ne peut se substituer à ce type de démarche pour cinq bailleurs, mais devrait pouvoir leur apporter un autre type d'information. Les évaluateurs n'ont pas suivi la piste suggérée par les Termes de référence et par la réunion du 9/9/08 qui semblaient orienter les consultants vers une approche plus concentrée sur un nombre limité d'observations de terrain (2 ou 3 études de cas basées sur une approche locale), concentrées sur 3 secteurs, par rapport à une approche plus transversale basée sur une analyse des stratégies, des portefeuilles de projets d'un échantillon relativement important d'intervention. En pratique les Termes de référence demandaient les deux, ce qui s'est avéré incompatible avec le budget disponible pour cette évaluation.

Un choix difficile entre les approches : une pression à la survalorisation des études de cas (donc des visites de terrain) dans l'analyse

Tant les Termes de référence que le compte-rendu de la réunion du 9/09/08 semblaient hésiter entre :

- une démarche analytique d'ensemble basée sur une analyse générale des enjeux, stratégies et interventions des DPE sur les 9 ans couverts par l'étude ;
- et une analyse basée sur une observation approfondie d'un nombre réduit d'interventions réalisées dans un espace géographique limité.

Dans la pratique, les attentes du Comité de Gestion ont porté à la fois sur une analyse approfondie de certaines interventions et sur une analyse d'ensemble des stratégies et interventions des DPE.

Cette attente s'est avérée extrêmement difficile à rencontrer par les évaluateurs, compte-tenu des moyens disponibles pour cette évaluation. Le travail de sélection de l'échantillon a été long. Le souci d'équilibre entre secteurs, entre DPE, entre le début et la fin de la période, a débouché sur la sélection d'un échantillon composé d'un trop grand nombre de projets (77 projets), facteur de dispersion des efforts.

La taille trop élevée de l'échantillon et l'importance accordée par les DPE aux études de cas ont notamment exercé une pression sur l'affectation des ressources durant la mission de terrain. Les évaluateurs ont consacré plus de ressources que demandé à la mission de terrain. Or une

évaluation de ce type devrait essentiellement s'appuyer sur des données secondaires (données de suivi et évaluations de projets existantes) et consacrer ses missions non pas à quelques constats de terrain difficilement extrapolables pour couvrir un champ temporel, spatial et sectoriel aussi large, mais à la discussion de leurs constats, hypothèses et conclusions préliminaires avec les autorités, les bailleurs et les « témoins privilégiés » de la société civile. Par contre, la contrainte de ressources n'a pas permis de prendre tous les contacts nécessaires au niveau des sièges des DPE, ce qui a nui à la qualité du dialogue et à l'acceptation des premières versions des rapports.

Face à cette dispersion des moyens mobilisés, une approche plus focalisée aurait elle été acceptable ? Rappelons l'incitation du Comité de gestion à accroître cette dispersion (visites à Diffa, représentation des projets danois dans l'échantillon eau et assainissement), ainsi que les demandes supplémentaires en termes d'information (régionalisation des données, approfondissement du diagnostic sur le Niger, recommandations sectorielles).

Pas d'évaluation spécifique de l'aide indirecte (instruments d'aide non programmable, indirecte ou décentralisée)

Les études de cas comprenaient des projets conduits par les DPE, via un prestataire, par l'administration et par des ONG, mais l'échantillon n'a pas été dimensionné pour permettre une analyse spécifique de l'action de « l'aide indirecte » ou non gouvernementale. Une telle sélection aurait été possible mais aurait demandé des démarches supplémentaires et aurait surtout accru le nombre de projets à analyser et donc réduit le temps moyen à consacrer à chacun d'eux. Chaque DPE a une relation spécifique avec un réseau d'acteurs décentralisés ou non gouvernementaux qui a ses propres spécificités. La dispersion des acteurs pour ce type d'instruments est telle que le nombre de contacts nécessaires aurait été nettement plus important.

L'évaluation rencontre ici une limite incontestable. Il faut toutefois admettre qu'ajouter une analyse exhaustive des instruments et acteurs opérant pour 5 bailleurs durant 9 ans dans des secteurs aussi complexes que le développement rural, la santé ou même l'hydraulique, aurait consommé une grande partie des ressources déjà limitées pour couvrir les autres missions de l'étude.

Une sous-évaluation du coût de collecte de données secondaires

La collecte et l'analyse des informations ont constitué un challenge, notamment en raison de l'étendue du champ temporel, géographique, du nombre considérable des sources secondaires à consulter, de la taille de l'équipe et des approches administratives propres à chaque DPE. Le coût d'accès à ces données a été sous-estimé.

Plus de 1600 documents ont été mis à disposition des évaluateurs et stockés sur une plateforme informatique accessible en permanence aux membres de l'équipe. Le rôle de l'équipe de coordination a été essentiel pour éviter les pertes de temps dues à de multiples lectures d'un même document et les omissions éventuelles de documents importants. Il a fallu éviter les cloisonnements sans pour autant noyer chaque expert sous des informations non indispensables.

Disponibilité et fiabilité de l'information

Les données transmises par les DPE se sont avérées fiables mais parfois difficiles à obtenir. C'est particulièrement vrai pour les interventions du début de la période sous évaluation pour lesquelles l'information s'est souvent révélée parcellaire. En outre, les modalités de mise à disposition des informations ont été très variables d'un DPE à l'autre. L'accès a été relativement aisé pour le Luxembourg et la Belgique. Il a été plus difficile et plus tardif pour les autres DPE et pour les données issues des institutions nigériennes. Après la mission, des rencontres complémentaires aux sièges des DPE ont permis de corriger certaines erreurs factuelles, de combler certaines lacunes de données et de faciliter l'interprétation des constats.

La disponibilité et la fiabilité des données issues des institutions nigériennes ont posé problème. Certains secteurs étudiés couvrent un champ d'analyse extrêmement vaste, regroupant plusieurs ministères, d'où une difficulté à identifier les personnes ressources auprès des institutions

nigériennes. Le rôle des évaluateurs nigériens a été déterminant par leur connaissance des institutions et acteurs nationaux. Notons enfin que les indicateurs démographiques sont ceux pour lesquels l'absence de données récentes et fiables est la plus problématique surtout pour l'analyse de tendances à des niveaux infranationaux, car les conséquences démographiques des migrations internes probablement importantes depuis le dernier recensement ne sont pas connues.

Problème de collaboration avec le Ministère des Finances nigérien

Pour des raisons propres au contexte politique nigérien du début 2009, le Comité de Gestion de l'évaluation n'a pas pu obtenir la collaboration du Ministre des Finances, par ailleurs ordonnateur national du FED. De ce fait, les évaluateurs ont dû faire face à une difficulté d'accès aux informations relevant au Ministère des Finances. Ceci a notamment pénalisé le déroulement de la mission des experts macro-économistes. Cette situation a également pour conséquence que le point de vue du Ministère des Finances n'a pu qu'être imparfaitement entendu par les évaluateurs.

Une difficulté à apprécier les effets sectoriels de l'Appui Budgétaire Général

L'intervention de la CE à travers l'appui budgétaire général s'appuie notamment sur l'évolution d'indicateurs sociaux (santé et éducation). Il était donc attendu de l'évaluation une appréciation de l'effet de cette approche sur la performance des secteurs sociaux. Face à ce besoin d'analyse croisée entre appui aux finances publiques et effet sur les secteurs sociaux, l'interaction entre équipes sectorielles a été difficile à conduire, d'autant plus que le lien causal entre aide budgétaire (et dans certains cas fonds extrabudgétaires) et performances sectorielles est difficile à établir.

En outre, le Comité de Gestion attendait une appréciation de l'impact de l'aide budgétaire générale sur l'évolution des secteurs sociaux. Cette attente s'est avérée impossible à rencontrer, en raison de la difficulté à attribuer ou à corréler l'aide budgétaire avec les évolutions des indicateurs sociaux retenus par la CE.

Une difficulté à apprécier l'impact, malgré le poids de l'APD étudiée

A priori, cette évaluation devait constituer une opportunité unique d'apprécier la contribution de l'aide publique au développement à la réduction de la pauvreté au Niger. En effet, les termes de référence précisent que l'aide apportée par les cinq DPE constituait près de 55% de l'APD reçue par le Niger entre 2000 et 2006.

La confrontation des objectifs des DPE avec les performances globales du Niger a toutefois permis de formuler un message fort, auquel une démarche évaluative commune à cinq bailleurs réunissant près de la moitié de l'aide au pays donne une force particulière.

Une forte marge d'appréciation, faute de définition précise des ambitions des interventions

A l'échelle des interventions individuelles, l'équipe d'évaluation a souvent constaté que les cadres logiques en appui à la planification étaient basés sur des concepts non harmonisés entre les DPE. En outre, le nombre d'intervention ne comprenaient pas d'indicateurs objectivement vérifiables (IOV) et/ou ne possèdent pas de situation de référence permettant de juger l'efficacité et l'impact. Les évaluations finales (peu nombreuses) ne donnent dans la plupart des rapports que des appréciations qualitatives de l'impact des interventions. Ceci est souvent expliqué par le manque de recul temporel ou par la multitude de facteurs pouvant intervenir directement ou indirectement dans ce domaine (problème d'attribution des effets).

De ce fait, la marge d'appréciation des évaluateurs est donc très large. Le jugement évaluatif repose essentiellement sur des appréciations qualitatives (normes définies par les évaluateurs eux-mêmes) et/ou parcellaires (jugements appuyés sur quelques études de cas, faute de renseignement systématique par le système de suivi). A défaut de données fiables et complètes, les conclusions de l'analyse doivent rester prudentes et limitées à des conclusions générales intersectorielles dont la solidité s'appuie essentiellement sur les éléments récurrents des constats des équipes sectorielles et thématiques.

Des recommandations sectorielles demandées très tard dans le processus

Chaque équipe sectorielle devaient répondre à 11 questions évaluatives (réponses restituées en annexe 7) traitées ensuite de façon croisée (annexe 8). Les experts sectoriels n'avaient pas pour mandat de conclure et encore moins de produire des recommandations au niveau sectoriel ; les études sectorielles avaient pour but d'alimenter une réflexion générale. La demande du Comité de gestion pour obtenir des recommandations sectorielles a imposé aux consultants de s'écarter de cette discipline.

3. LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DU NIGER

Les principales caractéristiques écologiques, sociologiques, économiques et politiques du Niger décrites dans cette section sont développées dans l'annexe 4.

En fin de section, une matrice SWOT synthétise les principales forces, faiblesses, opportunités et menaces pour le pays durant la période sous revue.

3.1. Situation géographique et climatique

3.1.1. Un territoire immense, enclavé, adossé au Nigeria

L'immensité du territoire nigérien constitue à la fois un atout et une faiblesse du Niger. Les ressources de ce territoire ne sont pas encore toutes connues. L'espace constitue en soi une richesse, surtout si l'on tient compte de la croissance rapide de la population. Le Niger est situé entre l'Afrique côtière et l'Afrique du Nord, au carrefour de routes commerciales qui ont nourri le développement de villes comme Agadez, Zinder ou Maradi. Le Niger n'accède à la mer que via le Nigéria, le Bénin, le Togo ou la Côte d'Ivoire, ce qui le rend tributaire des incertitudes économiques et politiques qui caractérisent ces pays. Les coûts d'importation et d'exportation sont grevés de charges formelles et informelles importantes perçues aux frontières et au cours des transports à travers ces pays.

La taille du territoire constitue également un handicap pour une population parfois dispersée en raison des distances qu'elle implique entre les centres de peuplement. L'accès au marché et aux services publics est d'autant plus difficile que la population a traditionnellement exploité ce territoire par une activité pastorale nomade et doit, malgré les programmes de sédentarisation, maintenir une certaine mobilité en raison des conditions climatiques.

Une grande partie de la population nigérienne est donc soumise à un double niveau d'enclavement :

- Le Niger accède difficilement du marché mondial en raison du coût d'accès à la mer ;
- Une grande partie de la population accède difficilement au marché et aux services publics nationaux, voire même locaux, en raison de sa propre mobilité et des distances énormes à parcourir, du manque d'infrastructures et de moyens de transport.

Dans un contexte de très grande instabilité climatique, économique et d'insécurité pour les biens et les personnes, une telle situation est particulièrement handicapante.

Le transit commercial entre le Sud et le Nord du Niger reste important, mais mal apprécié notamment du fait de son caractère souvent « informel », amplifié encore par le climat de méfiance entre le Nord Niger et l'Etat central en raison du conflit Touareg.

La majorité de la population du Niger vit à proximité de la frontière du Nigéria, principale puissance économique et politique de la région. Elle partage la même culture Haoussa-Kanouri que la population du Nord Nigéria, ce qui permet les échanges commerciaux, familiaux, les migrations temporaires ou permanentes, et induit une très grande dépendance économique, culturelle, voire politique du Niger par rapport à son grand voisin du Sud. La proximité du Nigéria

constitue un atout majeur, facilitant une intégration régionale spontanée vitale pour une grande partie de la population du Niger. Mais elle rend également cette population très sensible aux aléas politiques et économiques propres au Nord Nigéria, comme l'a montré l'analyse de la crise alimentaire de 2005⁶.

3.1.2. Un cadre agro-climatique ingrat, instable et en voie de dégradation

Les deux tiers de la superficie du Niger sont désertiques et seules 11% des terres sont aptes à l'agriculture. Les sols sont dans l'ensemble pauvres et se dégradent du fait des érosions hydrique et éolienne, de la pression humaine et animale, de la progression rapide de la désertification (75% du territoire) et de l'aridité climatique (89% du territoire)⁷. Les ressources naturelles (végétations, eau, sol) sont frappées de plein fouet par les effets néfastes des sécheresses répétées, de la désertification et de la pression démographique. Ainsi, l'économie agricole nigérienne est dominée pour l'essentiel par des systèmes de production extensifs très dépendants des aléas climatiques. Au Niger, comme ailleurs dans les pays du Sahel, l'environnement est caractérisé par l'emprise de la désertification sur les systèmes écologiques, l'organisation socio-économique et les systèmes d'utilisation de l'espace.

Des sécheresses récurrentes, la poussée démographique et l'urbanisation accentuent la vulnérabilité du cadre de vie, l'exposition aux maladies et la déperdition des ressources animales et végétales. La désertification est notamment matérialisée par la formation de ravines et de glacis, l'érosion hydrique, l'ensablement des terres fertiles (cuvettes, agglomérations, routes). L'autre indice marquant de désertification est le recul du couvert végétal à un rythme estimé entre 80 000 et 100 000 hectares par an, alors même que le rythme de reboisement se situe autour de 5 000 hectares par an. L'équilibre entre l'homme et son milieu est rompu sur l'ensemble du territoire national.

La forte croissance démographique, l'extrême pauvreté des populations et les conditions climatiques défavorables ont notamment entraîné la raréfaction et la pression accrue sur les terres arables. Le ratio terres arables / actif agricole est passé de 11,8 ha en 1980 à 5,1 ha en 2005⁸. Si la croissance démographique actuelle et les modes d'exploitation des sols se poursuivent sur le long terme, les réserves des terres exploitables à des fins agricoles s'épuiseront dans peu de temps et les terres atteindraient un niveau irréversible de dégradation.

En dépit de ces constats alarmants, le Niger dispose encore d'atouts. Le pays possède encore des ressources naturelles relativement importantes (eau, terres, végétation, faune). Ainsi, le potentiel hydrique est estimé à 32 milliards de m³ d'eau de surface et à 2,5 milliards de m³ d'eau d'écoulement souterrain et quelques 2 000 milliards de m³ d'eau fossile. Les terres cultivables sont

⁶ Le déficit de production au Nord Nigéria a par exemple entraîné un afflux de céréales du Niger, avec des conséquences importantes lors de la crise alimentaire en 2004/05. Source : IRAM, Denis Michiels et Johny Egg (2007). *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : Enseignements de la crise du Niger de 2005*, pour la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement du Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes.

⁷ Le Niger présente un climat de type sahélien. En prenant en considération la pluviométrie ou l'activité rurale dominante, on admet les subdivisions suivantes :

- la zone saharienne qui occupe 65% du territoire national est désertique ;
- la zone saharo-sahélienne : 12,2% du territoire avec une pluviométrie de 200-300 mm qui constitue la zone de pâturage ;
- la zone sahélienne 12,1% du territoire. C'est celle de la transhumance et de la production céréalière aléatoire ;
- la zone sahélo-soudanienne 400-600 mm qui occupe 9,8% du territoire. C'est la zone de production céréalière (mil, sorgho), du niébé et de l'arachide ;
- la zone soudanienne couvrant à peine 0,9% du territoire. La pluviométrie est supérieure à 600mm. C'est la zone de cultures vivrières par excellence.

⁸ Voir annexe A4.1.2.

estimées à plus de 18 millions d'hectares dont plus de 219 000 hectares irrigables. Le potentiel irrigable est largement sous exploité. Les investissements importants des principaux bailleurs de fonds réalisés dans les années 70, 80 et dans une moindre mesure 90 dans la vallée du Niger, ne sont pas révélés soutenables. Les difficultés d'ordre institutionnel, mais également la grande instabilité des prix des céréales due à l'instabilité du climat et au caractère peu intégré des marchés ont rendu l'agriculture irriguée très instable. Seule une faible fraction des terres irrigables est annuellement mise en valeur⁹.

Les coûts d'aménagement des aménagements hydro-agricoles à l'hectare sont élevés, de 8 700 à 14 000 USD. Dans les périmètres de contre-saison, ils varient considérablement selon les systèmes (mobilisation de l'eau, systèmes d'exhaure et de distribution) et se situent dans une fourchette comprise entre 1 300 et 3 000 USD. Par comparaison, les coûts unitaires d'aménagement de l'irrigation privée sont relativement faibles, de 700 à 2 000 USD selon les systèmes. Ils sont mis en évidence par les projets en cours et l'orientation (majoritaire) vers des cultures maraîchères et fruitières, ce qui rend les investissements beaucoup plus rentables.

Les ressources forestières sont estimées à 5,7 millions d'ha. Les ressources fauniques restent relativement riches avec 150 espèces de mammifères et 312 espèces d'oiseaux, alors que le potentiel halieutique est estimé à quelques 10 000 tonnes de poisson par an.

Conjointement et de façon non contradictoire, on constate un reverdissement dans les régions suivantes¹⁰ :

- Dans la Région de Tahoua, le processus est lié aux plantations d'arbres dans le cadre des projets de réhabilitation de terres dégradées, mais aussi à la protection de la régénération par les paysans sur leurs champs et par les éleveurs dans leurs terroirs ;
- Dans la Région de Maradi, la protection de la régénération a été promue par différents projets dans les années 80 et récemment par un projet financé par le FIDA dans le département d'Aguié ;
- Dans la Région de Zinder, la protection et la gestion de la régénération naturelle par les paysans a pris une ampleur exceptionnelle.

L'échelle de cette régénération est évaluée à 5 millions d'ha¹¹. Il s'agit de la plus grande transformation de l'environnement au Sahel, sinon en Afrique.

Les eaux de pluie constituent les principales sources d'approvisionnement en eau. Les précipitations sont caractérisées par une variabilité spatiale et temporelle très marquée. La plus grande partie des écoulements provient du fleuve Niger (90% des disponibilités en eau de surface) et de ses affluents de la rive droite. Dans le reste du pays, les écoulements sont très faibles et extrêmement variables d'une année à l'autre. Un nombre important de mares permanentes ou temporaires parsèment le territoire. Ces mares constituent une ressource en eau exploitable à des fins d'abreuvement du bétail, de petite irrigation et de pisciculture. Les écoulements souterrains renouvelables représentent un volume annuel de quelques 2,5 milliards de m³. Ils constituent la principale source d'approvisionnement en eau potable des populations qui peuvent y accéder.

⁹ Le potentiel en terre irrigable globalement estimé à 219 000 ha est concentré dans la vallée du fleuve. Le potentiel aménagé est évalué à 100 000 ha comprenant 14 000 ha d'aménagements hydroagricoles de grande taille qui sont des périmètres collectifs à maîtrise totale de l'eau localisés dans la vallée du fleuve et gérés par les producteurs organisés en coopératives sous l'encadrement de l'Office national des aménagements hydro agricoles - ONAHA ; 68 000 ha pour les cultures de décrue et de contre-saison (généralement des périmètres à maîtrise partielle de l'eau, irrigués à partir d'une gestion commune des points d'eau et encadrées par les services agricoles) ; 18 000 ha en périmètres individuels privés à maîtrise totale de l'eau où sont pratiquées la riziculture, l'arboriculture, et le maraîchage. Source : FAO.

¹⁰ Source : USAID, *Etude de la Régénération naturelle assistée dans la région de Zinder*, Juillet 2006.

¹¹ Source : Edwige Botoni (CILSS), « *La transformation silencieuse de l'environnement et des systèmes* » 2009.

3.2. Population et pauvreté

3.2.1. Une croissance démographique parmi les plus élevées du monde¹²

Du début à la fin du 20^{ème} siècle, la population du Niger est passée d'environ 1 million à 10 millions d'habitants. Cette croissance s'est accélérée dans la seconde moitié du siècle par le cumul de la réduction de la mortalité infantile et d'un taux de fécondité très élevé établi à près de 8 enfants par femme.

Cette croissance de la population exerce une pression constante sur les ressources naturelles et sur l'offre de services sociaux et d'infrastructures. Les autorités nigériennes ont adopté en 2007 une Déclaration sur la politique démographique (DGPP) qui définit les efforts à déployer pour favoriser le ralentissement de la population.

3.2.2. Une insécurité alimentaire chronique

La production agricole nigérienne se caractérise par un déficit céréalier chronique. Les rendements des principales cultures sont faibles et décroissants sur le long terme. L'augmentation de la production provient principalement d'une hausse des surfaces cultivées aux dépens des terres sylvo-pastorales et forestières. La forte croissance démographique et la faiblesse des investissements de modernisation dans le secteur agricole contribuent à l'accélération de ce phénomène. Les changements climatiques ont également modifié les conditions de culture : on a notamment observé une descente des isohyètes¹³ de 100 à 150 km entre 1960 et 1990.

L'extension des superficies cultivées et l'augmentation de la production n'ont pas permis d'inverser la tendance à l'accroissement du déficit vivrier. La production agricole reste structurellement inférieure à la demande nationale¹⁴. Le déficit est comblé par les importations qui ont représenté jusqu'à 40% des besoins nationaux. Les importations proviennent principalement du Nigeria, des pays de l'UEMOA et, depuis les années 90, du Mali, de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso.

Malgré l'instabilité et la dégradation des conditions de production, l'agriculture et l'élevage constituent les principales sources de revenu. Les revenus de l'émigration jouent un rôle croissant dans l'économie des ménages. Les autres sources de revenus sont limitées. Les mines, on le verra sous l'analyse de la situation des finances nationales (section 3.3.3), jouent un rôle important pour le budget et la balance commerciale, mais elles n'offrent qu'un volume limité d'emplois à ce stade.

3.2.3. Une des populations les plus pauvres du monde dont la situation se dégrade

Avec un produit intérieur brut par habitant estimé à près de 210 EUR en 2006, le Niger occupait le 174^{ème} rang sur 177 dans le classement IDH du PNUD pour 2007/2008. En 2009, le Niger occupe désormais le 182^{ème} et dernier rang. Entre les années 1990 et 2005, l'incidence de la pauvreté est

¹² Voir annexe A4.3.3.

¹³ Se dit d'une ligne qui joint les points d'une région où les précipitations moyennes sont les mêmes pour une période considérée.

¹⁴ CILSS/CSAO, Profil sécurité alimentaire : Niger, Gret-Iram-ICI, avril 2008.

restée stable à près de 63% en 2005¹⁵. La vulnérabilité touche particulièrement le milieu rural et toutes les régions du Niger à des degrés divers. Au cours des dernières années, ce sont les zones dites de production qui comptent le plus grand nombre de populations vulnérables.

Les déterminants de la pauvreté au Niger

L'incidence de la pauvreté au Niger est notamment corrélée aux déterminants suivants :

- Milieu de résidence : le milieu rural compte 63,9% de familles pauvres contre 36,7% pour le milieu urbain. D'un point de vue régional, le milieu urbain d'Agadez, la Communauté Urbaine de Niamey et la région de Diffa demeurent les zones où l'incidence est la plus faible. Maradi, Tillabéri et Dosso sont les régions où l'incidence de la pauvreté reste la plus élevée. Enfin, les conditions de vie des ménages se sont fortement détériorées dans les régions de Tahoua et Tillabéri.
- Niveau d'instruction du chef de ménage : les chefs de ménages ne disposant d'aucune instruction (primaire ou secondaire) ou seulement d'un enseignement coranique constituent la grande majorité des ménages pauvres.
- Taille des ménages : les ménages les plus exposés à la pauvreté sont composés de 6 personnes et plus.
- Secteur d'activité du chef de ménage : le taux de pauvreté est plus élevé auprès des indépendants agricoles (63,8%) et non agricoles (58%).
- Genre : le degré de vulnérabilité est plus accentué chez les jeunes femmes exclues de la dynamique de développement et condamnées à reproduire les facteurs socioculturels de vulnérabilité auxquels elles sont sujettes¹⁶.

Outre une malnutrition structurelle alarmante, la crise de 2004/05 a dévoilé la dégradation lente et continue des conditions de vie, aboutissant à une paupérisation des ménages ruraux vulnérables. Elle a aussi révélé l'affaiblissement des systèmes de vie dans leur capacité à absorber les chocs extérieurs.

En matière sanitaire, les taux de mortalité infantile¹⁷ et de mortalité infanto-juvénile accusent une forte diminution mais restent élevés (respectivement 123,1 et 273,8 pour mille en 1998 ; 81 et 198 pour mille en 2006¹⁸).

La pauvreté extrême d'une population largement rurale, tributaire d'un environnement sahélien très instable, constitue la principale faiblesse du Niger, d'autant plus que cette population réagit, comme c'est fréquemment le cas, en tentant de compenser sa très grande vulnérabilité par une très forte natalité. Bien que l'état général de la santé reste précaire, la baisse de la mortalité infantile a induit une croissance démographique très rapide, de plus de 3% par an¹⁹, ce qui constitue un défi majeur pour le développement. En effet, une telle croissance démographique

¹⁵ Source : Rapport National sur les Progrès vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, Institut National de la Statistique, Niamey, 2007.

¹⁶ Les différences hommes-femmes traitées lors du diagnostic communautaire dans la région de Maradi sont développées sous l'annexe 7, volet genre-démographie-jeunesse.

¹⁷ Le taux de mortalité infantile est la probabilité de décès avant le 1^{er} anniversaire.

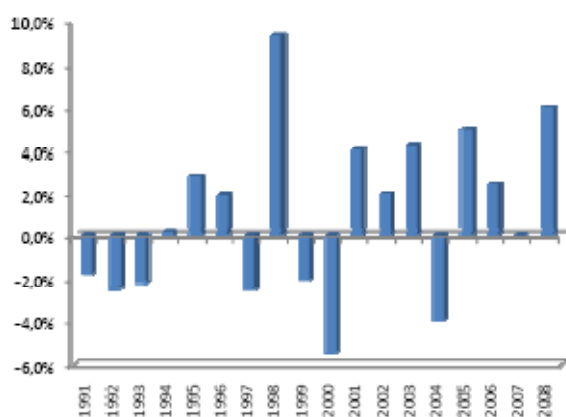
¹⁸ Source : Rapport National sur les Progrès vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, Institut National de la Statistique, Niamey, 2007.

¹⁹ Le taux d'accroissement naturel moyen annuel des dernières années s'est stabilisé à un niveau élevé (3,3%) par rapport à 1988, d'après les recensements généraux de la population et de l'habitat (RGPH) de 1988 et 2001 et les estimations de 2006.

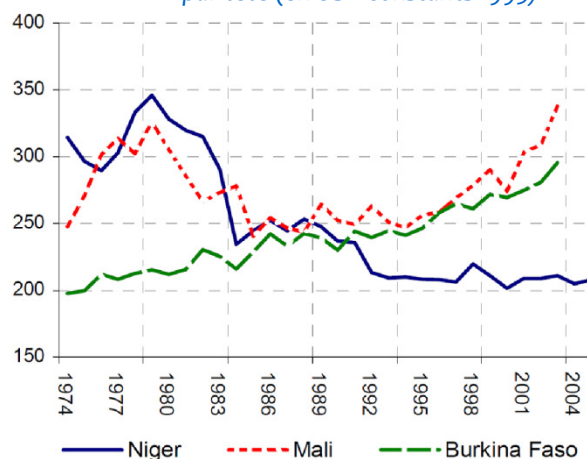
implique une structure de la pyramide démographique caractérisée par un poids très élevé des jeunes et donc des besoins très importants de services publics adaptés, notamment en matière d'éducation. Elle implique également un accroissement de la pression sur les ressources naturelles trop rapide pour permettre l'adoption de techniques d'exploitations plus intensives ou de structures institutionnelles adaptées à cette intensification.

Le taux de croissance économique moyen de 2,9% sur la période 1990-2005²⁰ est donc resté sur cette période inférieur au taux de croissance de la population, ce qui implique un **appauvrissement général de la population**. Cette croissance est en outre très instable car fortement corrélée au niveau de la production agricole, lui-même dépendant des aléas climatiques. Au regard du niveau extrêmement bas des revenus moyens, chaque crise agricole induit une réelle insécurité physique pour une partie de la population, à laquelle le pays n'a pas les moyens de faire face avec ses propres ressources.

Graphique 1 :
Variation du PIB réel par tête (en %)²¹



Graphique 2 :
PIB par tête (en USD constants 1995)²²



La situation s'est légèrement améliorée au cours des années 2000 à 2007 où la croissance économique a dépassé les 4%, ce qui implique une croissance par habitant de l'ordre de 1%. Ce niveau de croissance économique par habitant offre cependant peu de perspectives à une population dont le revenu moyen était de 210 EUR/hab en 2006²³.

En effet, la projection à 30 ans des tendances actuelles ne laisse aucun espoir de changement positif de la situation des Nigériens à long terme, bien au contraire : en 2036 les 13 millions de Nigériens dont le nombre croît au rythme annuel de 3,3% seront 34,5 millions. Si la croissance annuelle de leurs revenus par habitant n'est que de 1%²⁴, le PIB annuel passera de 210 EUR/hab en

²⁰ Source : Rapport National sur les Progrès vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, Institut National de la Statistique, Niamey, 2007. Le taux de croissance économique s'est légèrement amélioré durant la période 2000-2006 où il dépasse légèrement le taux de croissance démographique.

²¹ Source : Annuaire 1990-2006 de l'INS, Niger et Comptes rapides 2008 publiés en février 2009.

²² Source : World Bank, Niger, "Country Economic Memorandum - Accelerating Growth and Achieving the Millennium Development Goals: Diagnosis and the Policy Agenda", September, 2007

²³ La Banque Mondiale estime que le renversement de la tendance négative durant la période 1995-2005 s'est avéré insuffisant pour permettre aux nigériens d'améliorer leurs conditions de vie. Source : World Bank, Niger, "Country Economic Memorandum - Accelerating Growth and Achieving the Millennium Development Goals: Diagnosis and the Policy Agenda", September, 2007

²⁴ Le PIB/tête est de plus en plus contesté comme instrument de mesure du « bien être » des populations. Le Gouvernement français a commandé une étude sur cette question et s'est adressé à de très grands noms : Amartya Sen, Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi, entourés d'une large équipe d'universitaires. Le rapport (<http://www.stiglitz-sen>

2006 à 283 EUR/hab en 2036, ce qui signifie une évolution pratiquement nulle des modes de vie et, pour la majorité des Nigériens, une perception de stagnation, probablement entrecoupée de crises douloureuses.

La projection sur 30 ans de la croissance économique annuelle par habitant observée au cours de la période 2000-2008 a donc les implications suivantes :

- Il y a peu de chances qu'à niveau de vie comparable, on puisse espérer une modification significative des comportements en termes de natalité ;
- La capacité de l'Etat de financer des services publics sera, au mieux, proportionnellement inchangée mais probablement plus faible, sauf croissance importante et soutenue des recettes minières ;
- En 2036, la dépendance de l'aide sera au mieux la même, c'est-à-dire que pour fournir le même appui qu'aujourd'hui, les bailleurs auront dû tripler leur aide au Niger.
- Cette aide ne fera, comme c'est le cas actuellement, que protéger certains groupes des pires effets d'une misère générale, sans perspective de progrès.

Notons en outre que cette hypothèse est optimiste car elle suppose notamment que la base de ressources naturelles délivrera dans 30 ans trois fois plus de moyens de subsistance à une population trois fois plus importante, mais qui aura à peu près les mêmes moyens techniques pour valoriser ces ressources. Elle suppose également l'absence de famine majeure alors que l'instabilité climatique augmente et que la population y est de plus en plus vulnérable. Elle suppose enfin que dans ce contexte, les Nigériens n'auront pas été poussés vers le chaos politique, l'émigration massive ou les régimes les plus autoritaires.

Rappelons que le Niger a régulièrement perdu des places dans le classement IDH dont il occupe maintenant le dernier rang. A la fin de la période sous revue, la population du Niger est donc reconnue comme étant la plus pauvre du monde et tout indique que sa situation continue à se dégrader.

3.2.4. Une économie rurale en crise permanente

Au cours du 20^{ème} siècle, la croissance démographique combinée à l'évolution de conditions pluviométriques (recul des isohyètes) ont conduit « à des densités d'occupation de l'espace incompatibles avec l'agriculture et un élevage extensif »²⁵. Sous ces pressions démographiques, climatiques et environnementales, les modes de production se sont transformés²⁶ favorisant la

fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf) recommande d'intégrer dans la mesure du progrès économique des indicateurs portant sur le patrimoine (notamment environnemental), la répartition des richesses, le développement des « capacités » des individus et des sociétés, le bien-être « subjectif » dans lequel entrent des considérations de perspectives pour les ménages, de confiance dans l'avenir, de cohésion sociale, de sécurité, etc. A l'aune d'un indice complexe comprenant de telles dimensions, il est probable que les performances du Niger au cours de ces dernières décennies seraient perçues comme encore plus préoccupantes et que l'évolution attendue « ceteris paribus » serait franchement négative : dégradation qualitative et quantitative du patrimoine en ressources naturelles accessible par habitant, insécurité croissante liée au contexte politique, mais aussi à la perte des solidarités sociales, aux crises de valeurs traditionnelles, à la totale dépendance de l'économie de facteurs exogènes tels que le climat, le prix des matières premières, la situation économique du Nigéria, etc... En termes de répartition, il est probable que la société devienne de plus en plus inégalitaire à mesure que les sources de revenus se diversifient.

²⁵ Nourrir, éduquer et soigner tous les Nigériens, la démographie en perspective, J. May, S. Harouna et J-P Guengant, Banque Mondiale, 2004.

²⁶ Parmi ces transformations, on a observé une augmentation des superficies cultivées refoulant le pastoralisme aux terres les plus marginales, la montée du front agricole vers des espaces dévolus précédemment aux pâturages, la quasi suppression des jachères et la diminution de la fertilité des sols entraînant une baisse des rendements, l'appropriation exclusive par les propriétaires des champs des résidus de récolte et de la paille désormais exportée vers les villes,

privatisation des facteurs de production et une monétarisation accrue des échanges. La vente des terres agricoles en constitue un exemple emblématique²⁷.

Pour la population rurale, la diminution de l'autosuffisance²⁸ accule un nombre toujours plus élevé de ménages à acquérir ses ressources en-dehors de l'exploitation et à dépendre du marché pour s'approvisionner. En raison de la tendance à la hausse des prix des céréales²⁹, les ménages vulnérables ont dû accroître les stratégies d'adaptation en développant les sources secondaires de revenus (salarial temporaire, cueillette), en démultipliant les formes de migrations (saisonniers et définitives, essentiellement vers le Nigeria et les autres pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest), en changeant leurs habitudes alimentaires (réduction de la quantité et qualité de la diète). Ces phénomènes ont été renforcés par un affaiblissement des mécanismes d'entraide et de redistribution sociale³⁰. L'exclusion des plus défavorisés – femmes³¹, jeunes et ménages pauvres – atteste des évolutions des systèmes traditionnels avec une fragmentation des grandes familles en petites unités et d'une répartition inégale de l'accès aux ressources de production renforçant les catégories de paysans sans terre, bergers salariés et mendiants dans les centres urbains.

Ces caractéristiques sont davantage le résultat de tendances à long terme que des effets brutaux des crises conjoncturelles à répétition qui émaillent l'histoire des pays sahéliers³². Mais, les comportements de survie développés lors de ces chocs sévères ne font qu'accélérer la vulnérabilité des ménages nigériens³³.

3.2.5. Les richesses minières, un atout encore peu valorisé

Le secteur minier constitue le second contributeur au PIB : l'uranium représente près de 30 % des exportations totales en 2006. Dans un contexte de relance de l'intérêt pour l'énergie nucléaire à la fin de la période sous revue, encore hésitant dans certains pays d'Europe mais très clair dans d'autres régions du monde, la concurrence notamment chinoise pour accéder à l'uranium nigérien a augmenté. Ceci a permis au pays de renégocier en meilleure position son accord d'exploitation avec la France. Cette ressource constitue clairement un atout ; sa contribution aux recettes fiscales s'est améliorée et est susceptible de l'être encore plus.

C'est également le cas d'autres ressources minières pour lesquelles la concurrence dynamisée par la pression de la Chine notamment, constitue une réelle opportunité encore peu valorisée³⁴.

l'accapement de puits pastoraux (anciens puits publics), l'aspiration croissante des éleveurs à disposer de sites de fixation,...

²⁷ Analyse de la gestion du foncier dans le processus de vulnérabilisation des ménages dans la zone d'Aguié, A. Amoukou, FAO, 2005.

²⁸ L'enquête conjointe sur la vulnérabilité enquête des ménages au Niger 2008/09 (INS-SAP) révèle que, malgré de bonnes conditions de production, la couverture des stocks ne permet de satisfaire que 5 mois de besoins alimentaires (moins de 4 mois en 2006 et 2007). Seuls 14 % des ménages déclarent que leur stock peut couvrir les besoins jusqu'au prochaines récoltes.

²⁹ *Profil sécurité alimentaire : Niger*, Gret-Iram-ICI, CILSS/CSAO, avril 2008. Et *Niger : sécurité alimentaire et filets sociaux*, Banque Mondiale, rapport n°44072-NE, 18 février 2009.

³⁰ Evaluation du Dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005, J.Egg, D. Michiels, R. Blein, V. Alby Flores, Rep. Du Niger, MAEE, IRAM, 2006.

³¹ Pression foncière et nouvelles formes d'accès à la terre : vers une déféminisation de l'agriculture au sud Niger ?, M. Doka et M. Monimart, 2003.

³² Analyse rétrospective de la crise alimentaire au Niger, de Sardan et al, document de travail n°45, AFD, août 2007

³³ « 60 % des ménages dans l'enquête sur la pauvreté nationale étaient toujours endettés après la crise alimentaire 2005 avec une moyenne d'endettement équivalant à 427 kg de céréales » Marinho et Gerard (2008) in *Niger : sécurité alimentaire et filets sociaux*, Banque Mondiale.

³⁴ Source : MINEPEC Niger 2010 - Conférence et exposition sur le potentiel minier et pétrolier du Niger (10 au 12 mai 2010, Niamey, Niger) <http://www.minepec.com/html/fourpagesix.html>

3.2.6. Un niveau d'éducation très faible

Le taux brut de scolarisation est en progression (42% en 2002 ; 57% en 2007³⁵) mais les niveaux restent faibles. Le Niger demeure l'un des pays les moins scolarisés d'Afrique et détient l'un des taux d'analphabétisme les plus élevés au monde (74,9%³⁶).

Conséquence notamment de la faiblesse des ressources budgétaires, le secteur de l'éducation a vu la qualité de l'enseignement chuter. Certains observateurs, tels ceux interrogés par le LASDEL, estiment que « *les impacts sur l'éducation ont été catastrophiques* »³⁷.

L'éducation secondaire et supérieure est également très peu performante, ce qui se traduit par un déficit important de compétences disponibles pour les secteurs public et privé.

3.2.7. Un phénomène migratoire moins développé que dans certains autres pays sahéliens

Les migrations nationales et internationales ont longtemps joué un rôle d'ajustement et de régulation vital pour le Niger. Les phénomènes migratoires internationaux constituent un instrument de régulation du marché de l'emploi par le biais de deux mécanismes. Premièrement, les migrations ont un impact immédiat sur le marché du travail car elles permettent l'absorption par les pays d'accueil d'une partie de la population active qui n'aurait pas trouvé d'emploi dans son pays d'origine. Le second impact, plus indirect, provient des retombées des phénomènes migratoires en termes de flux financiers, de transferts de compétences et d'influences culturelles. Les effets directs et indirects attendus des migrations intra et extra régionales dépendent en grande partie des causes de la migration (migration de désespérance, de travail, mouvement de réfugiés, etc.), du type de mobilité (migrations définitives, temporaires, circulaires), mais également des politiques migratoires dans les pays de destination et d'origine. Globalement, et au delà des préjudices parfois identifiés (dépendances, désinvestissements, creusement d'inégalités), ces mobilités contribuent efficacement à la réduction de la pauvreté. Elles libèrent des opportunités de remplacement de ceux qui sont partis et peuvent même stimuler les échanges commerciaux entre pays de départ et de destination via les réseaux diasporiques. La migration est un facteur d'ouverture culturelle qui se traduit notamment par un effet sur l'indice de fécondité des ménages. Ces derniers tendent à adopter le comportement des pays où le mari travaille. Les femmes africaines dont le mari réside dans un pays de l'OCDE ont ainsi moins d'enfants que les autres³⁸.

Les transferts électroniques des migrants du Niger sont estimés par les sociétés de transferts rapides à 38 millions EUR en 2004³⁹. Il faut y ajouter les transferts en espèces majoritairement pratiqués par les migrants temporaires et ceux qui se sont installés dans les pays voisins tels que le Nigeria. La diaspora nigérienne est considérée comme proportionnellement moins importante que celle d'autres pays sahéliens comme le Mali, le Sénégal ou le Burkina Faso. Selon certains

³⁵ Source : Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger 2005-2008, INS, Niger.

³⁶ Source CIA World Fact Book, version du 1^{er} janvier 2008.

³⁷ LASDEL, A cheval donné, on ne regarde pas les dents - Les mécanismes de l'aide vus par les acteurs nigériens, Rapport final du version provisoire p.48.

³⁸ Ozden, C. et M. Schiff (dir.) (2007), International Migration, Economic Development and Policy, Banque mondiale. Putnam R. (2001), Mesures et conséquences du capital social, ISUMA, Revue canadienne de recherche sur les politiques, volume 2.

³⁹ Sources : Banque mondiale : Global Development Finance 2005 et BCEAO : Rapport 2004 sur les transferts électroniques de fonds.

observateurs⁴⁰, pour des raisons historiques, la pratique de la migration surtout permanente est plus récente et moins développée au Niger que dans ces pays. Le Niger ne peut donc compter sur les appuis d'une diaspora aussi importante que ses voisins.

3.2.8. Une appartenance à un espace monétaire solide... trop solide ?

L'appartenance du Niger à l'UEMOA et donc à la zone CFA peut être considérée à la fois comme un atout et comme une faiblesse. Sécurisant les investisseurs potentiels, facilitant les échanges avec les voisins appartenant à la même zone, cette appartenance à une zone monétaire « forte » peut toutefois constituer un handicap de compétitivité par rapport au Nigéria, principal partenaire économique. Une analyse plus fine serait nécessaire pour comparer les avantages et inconvénients de cette appartenance.

3.2.9. Une intégration économique étroite avec le Nigéria et d'autres pays côtiers⁴¹

Les enjeux cruciaux de l'articulation de l'économie nigérienne avec celle du Nigéria sont peu explorés par le Niger et par les DPE. L'intégration régionale, qui ne progresse que lentement, constitue un enjeu capital pour des pays enclavés tels que le Niger.

La population nigérienne, à 80% rurale, se concentre essentiellement au sud, le long de la frontière avec le Nigeria. Chaque année, en période de soudure, le marché céréalier nigérien est réapprovisionné en céréales en provenance du Nigeria, achetées par ce dernier aux producteurs nigériens en période de basse conjoncture (période de récolte⁴²). Malgré une diversification des sources d'approvisionnement du Niger depuis le milieu des années 1990, le Nigeria demeure son principal partenaire. Le Niger s'approvisionne en céréales sèches (mil, maïs, sorgho) issues du Nigeria pour combler une grande partie de ses déficits structurel ou saisonnier de production. Chaque année, en période de soudure, le marché céréalier nigérien est réapprovisionné en céréales provenant du Nigeria, achetées par ce dernier en période de récolte.

Dans le sens inverse, la quasi-totalité des exportations nigériennes de bétail est dirigée vers le Nigeria. De même, des produits de rente (mil, niébé, souchet, sésame) sont majoritairement exportés vers le Nigeria. La sécurité alimentaire au Niger dépend fortement des échanges transfrontaliers avec le Nigeria. En effet, le déficit de production au Nord Nigeria a entraîné un afflux de céréales en provenance du Niger, avec des conséquences importantes lors de la crise alimentaire en 2005. Le niveau du stock céréalier nigérien joue donc un rôle clé dans la formation des prix céréaliers sur les marchés nigériens. La dépendance nigérienne vis-à-vis de ce pays n'est pas seulement alimentaire, la consommation du Niger en énergie électrique est actuellement importée à 85% du Nigeria.

Le Nigeria est le premier débouché régional de produits animaux de l'Afrique de l'Ouest. La quasi-totalité des exportations nigériennes de bétail est dirigée vers le Nigeria. De même, des produits de rente (niébé, souchet, sésame, mil) sont majoritairement exportés vers le Nigeria. Outre la

⁴⁰ Cette question a notamment été évoquée au cours du focus group sur le développement rural réalisé au cours de la mission (voir annexe 9).

⁴¹ Voir annexe A4.5.

⁴² Le processus de vente de la récolte à bas prix par les producteurs nigériens est détaillé dans l'article de de Perthuis de Laillevault François-Xavier, Zinder, illustration de la crise alimentaire au Niger en 2005 - Partie I., Le Panoptique, Janvier 2008. <http://www.lepanoptique.com/sections/politique-economie/zinder-illustration-de-la-crise-alimentaire-au-niger-en-2005-partie-i/>

taille du pays (plus de 60% des consommateurs de la région), son fort taux d'urbanisation (60% des Nigériens sont des citadins), c'est l'amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs de la Fédération qui explique cette poussée de la demande en protéines animales.

Les dynamiques commerciales transfrontalières contribuent à l'intégration du Niger au sein de la sous-région et constituent une opportunité de développement. La région d'Agadez assure le drainage des relations d'échanges entre le Niger et l'Afrique du Nord (Algérie - Libye), à travers les axes Agadez - Assamaka et Agadez - Bilma - Madama. L'aérodrome international d'Agadez contribue à la consolidation des échanges. Outre le Nigeria, les échanges avec le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire sont également très actifs. Par ailleurs, l'Accord de Cotonou qui prévoit à partir de 2008 la mise en place d'une zone de libre-échange entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest devrait constituer un cadre d'échange commercial avec les pays de la sous-région.

Le potentiel économique du Nigeria, puissance pétrolière majeure, a été mal valorisé durant la période sous revue en raison de politiques publiques peu conformes à l'intérêt général. La hausse des prix du pétrole en fin de période laisse espérer une amélioration de la situation au Nigeria. Une amélioration de la gouvernance publique nigériane pourrait induire une hausse rapide des revenus avec des conséquences importantes, notamment en termes d'opportunités de migrations et d'exportations de produits de l'élevage pour le Niger. L'évolution de l'économie nigériane constitue donc une opportunité pour le Niger. Par contre, la crise alimentaire de 2005 et l'instabilité politique observée au Nigeria au cours de la période 2000-2008, les expulsions brutales de migrants observées au cours des dernières décennies imposent également d'identifier les crises possibles au Nigeria parmi les menaces pour le Niger.

La Côte d'Ivoire par contre, divisée depuis 2002 par un conflit interne qui limite sévèrement les échanges entre le Nord et le Sud du pays, n'a pas constitué un marché important pour le Niger durant la période sous revue.

3.2.10. Mais une intégration économique handicapée par un réseau de transports insuffisant

Pour la promotion de ses échanges extérieurs, compte tenu de son enclavement, le Niger dépend des pays de la sous-région disposant d'un accès maritime. L'approvisionnement du pays, via l'accès à la mer, se fait depuis 2002⁴³ par le port de Lomé. Le trafic du Niger au niveau de ce port était de 174 986 tonnes en 2003 et 151 278 tonnes en 2006, loin derrière celui du Burkina Faso. En 2006, le flux du fret destiné au Niger ayant transité par Abidjan n'était que de 102 tonnes. Les coûts d'importation et d'exportation sont grevés de charges formelles et informelles importantes perçues aux frontières et au cours des transports à travers ces pays.

Le Niger est exclu du réseau ferré reliant les pays de la sous-région. Son réseau routier reste insuffisant. 90% des transports internes et externes de personnes et de marchandises sont assurés par le réseau routier. Le réseau routier est très dégradé et mal connecté aux principaux pays voisins, excepté le Bénin⁴⁴. La qualité et l'existence de routes praticables, la durée d'attente, l'amélioration des pratiques aux barrages douaniers sont autant d'éléments déterminants de l'intégration régionale du Niger.

⁴³ En raison de la crise de 2002, qui avait coupé la Côte d'Ivoire en deux, les opérateurs du Niger, du Burkina et du Mali, trois Etats voisins, avaient suspendu l'essentiel de leurs activités avec le port d'Abidjan, le plus grand port francophone d'Afrique de l'Ouest. Cependant, la situation actuelle pourrait fortement évoluer : pour le cas du Niger, les responsables du Port autonome d'Abidjan veulent récupérer, depuis 2008, une partie des 1 300 000 tonnes de fret maritime annuel qui transitent par le Port de Lomé dont une partie est à destination de Niamey.

⁴⁴ La connexion s'effectue par le pont de Malanville.

3.3. L'Etat nigérien

3.3.1. Une stabilité politique appréciée durant la période mais récemment mise en question

Indépendant depuis 1960, le Niger a connu une instabilité politique assez marquée tout au long de la décennie 1990-1999. Par ailleurs, la période a vu l'émergence de deux rebellions armées (touareg et toubou) dans l'Aïr, l'Azawak, le Kawar et le Manga.

La mise en place d'une Constitution de type semi-présidentiel et les élections présidentielles et législatives tenues en 1999 suggéraient la stabilisation du processus démocratique nigérien. Les élections de 2004 ont consacré la démocratie, la stabilité institutionnelle et le processus de décentralisation avec la mise en place des communes et la première élection des conseils municipaux.

Depuis 2007, la démocratie est fragilisée par les conflits armés liés à la reprise de la rébellion touarègue dans le Nord⁴⁵, les violences dans les provinces du Nord et Nord-est du Nigeria, les tensions au sein du parti présidentiel et les atteintes portées à la liberté d'expression (notamment de la presse). Malgré les récentes tentatives de règlement du conflit touareg⁴⁶, la crise semble s'enliser dans une impasse. En outre, le contexte électoral de 2009 et la question du renouvellement du mandat présidentiel ont affecté la qualité de la coopération entre les DPE et le Niger. Le plan visant à permettre une prolongation du mandat du Président Mamadou Tandja, qui a expiré officiellement fin 2009, a été l'objet de vives contestations de la part de l'opposition : le Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) a accusé le Président de vouloir "suspendre la Constitution" nigérienne⁴⁷. Ces contestations ont donné lieu à des manifestations dans la capitale. Le coup d'Etat militaire du 18 février 2010 a mis fin au pouvoir du Président Mamadou Tandja. Les conséquences de ces événements sur les relations entre les DPE et les nouvelles autorités nigériennes ne peuvent encore être appréciées.

3.3.2. Un processus de décentralisation encore à ses débuts et peu effectif⁴⁸

La décentralisation, qui va de pair avec la déconcentration, est une réalité récente au Niger. Elle repose sur trois niveaux :

- Le niveau régional (7 régions) constitue une entité territoriale et une circonscription déconcentrée de l'Etat.
- Le niveau départemental (36 départements) est également une collectivité territoriale et une circonscription déconcentrée de l'Etat.
- Les 265 communes (dont 213 communes sont rurales et 52 urbaines) sont constituées sur la base des entités coutumières (cantons et groupements). Les premières élections municipales du pays datent du 24 Juillet 2004.

⁴⁵ La reprise de la rébellion est avérée depuis février 2007 avec l'attaque de la caserne militaire d'Iferouane, à l'ouest de l'Aïr.

⁴⁶ Le 6 Avril 2009 a eu lieu une rencontre en Libye entre le gouvernement du Niger et le Mouvement des Nigériens pour la justice (MNJ). Cette rencontre, qui fut un échec, avait pour objectif de trouver un terrain de médiation entre les deux parties.

⁴⁷ Dépêche AFP NIAMEY du 12-04-09.

⁴⁸ Voir annexe A4.4.3.

Le processus de décentralisation nigérien est confronté aux obstacles suivants :

- Les difficultés liées à l'analphabétisme et le déficit d'information vers l'administré.
- La complexité du contexte des communes qui combine décentralisation, déconcentration et entités traditionnelles.
- Une pénurie de ressources humaines et en particulier de cadre compétents prêts à vivre dans des zones périphériques.

3.3.3. Un budget de l'Etat mieux contrôlé mais encore largement dépendant de l'aide extérieure

Entre 1999 et 2008, le gouvernement du Niger a conduit une politique économique marquée par le retour à une plus grande orthodoxie budgétaire, le paiement régulier des salaires des fonctionnaires et l'apurement des arriérés. Ces efforts de redressement économique et financier ont été soutenus par des appuis budgétaires conséquents de plusieurs bailleurs, en particulier du Fonds Monétaire International (FMI), de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne. La Belgique a également contribué à cet effort en accordant des appuis de l'ordre de 12,5 millions EUR pour le paiement d'arriérés de salaires.

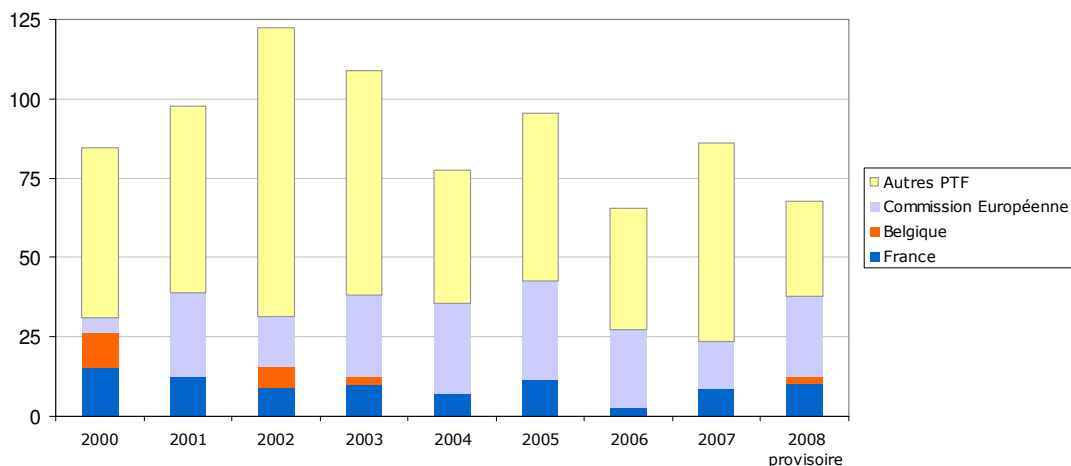
Le Niger a conclu avec le FMI deux programmes de redressement économique et financier pour les périodes 2000-2003 et 2005-2007. A ce titre, il a obtenu plusieurs crédits avec la Banque Mondiale, le FMI, la Banque Africaine de Développement (BAD) et d'autres partenaires. Le Niger a également bénéficié de l'initiative PPTTE à partir de la fin 2001 (point de décision), et a atteint le point d'achèvement en avril 2004 (la durée intérimaire de 3,3 ans est assez longue comparée aux autres pays) et du service de la réduction de la dette au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

L'allègement de la dette a ainsi contribué à l'amélioration du cadre macro-économique : le ratio dette/exportation a fortement baissé, les dépenses publiques ont augmenté, le déficit de base a été réduit, les recettes fiscales ont doublé. Les performances relatives aux recettes ont pour origine l'enregistrement des recettes importantes provenant de transactions conclues dans le domaine minier.

Du fait de l'accroissement des ressources propres de l'Etat nigérien, le poids de l'aide par rapport aux recettes budgétaires propres s'est considérablement réduite au cours de la période, passant de plus de 100% en 2000 à près de 40% en 2008 (hors PPTTE ; données détaillées en annexe 7, rapport macroéconomique). Il faut toutefois noter que l'année 2008 n'est sans doute pas représentative, en raison du montant des recettes non fiscales exceptionnelles, constituées en grande partie d'un paiement d'une prime exceptionnelle à la signature du contrat de partage de la production de pétrole avec la Société nationale chinoise d'exploration et de développement pétrolier et gazier (CNODC), filiale de la Société nationale chinoise des pétroles (CNPC). En 2007, les rentrées non fiscales ont également été bonnes, en particulier en raison de la cession d'une licence de télécommunications.

L'aide sous forme de projet progresse, l'aide budgétaire stagne et se réduit en valeur absolue. Ce constat doit être nuancé par le fait que l'on a inclus dans l'aide budgétaire les montants de l'assistance PPTTE. Or avant 2006, les montants PPTTE (atteignant environ 27,4 millions EUR en 2005) apparaissent au TOFE parce que le point d'achèvement n'a pas été atteint. Après 2008, les montants ne sont plus enregistrés car la dette est annulée de manière irrévocable.

Graphique 3 : Aide budgétaire fournie par les PTF au Niger (en millions EUR)



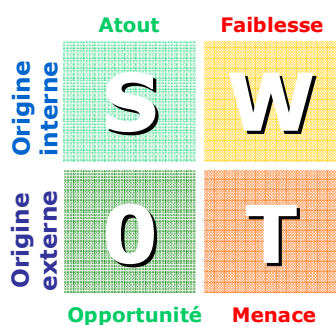
Source : Estimations de la mission à partir de rapports du FMI et du SP/SRP, des renseignements obtenus auprès des PTF, ainsi que de la base de données du groupe OCDE/DAC.

3.3.4. Un discours stratégique plus formalisé

Au cours de la période sous revue, le discours stratégique du gouvernement s'est progressivement clarifié, permettant un dialogue plus systématique avec les bailleurs de fonds. Cette évolution très positive, ne constitue toutefois qu'une étape dans le dialogue qui sera analysé plus loin.

3.4. Analyse SWOT

Les principales caractéristiques écologiques, sociologiques, économiques et politiques du Niger développées ci-dessus peuvent être présentées dans une matrice SWOT (S-Forces, W-Faiblesses, O-Opportunités, T-Menaces).



Cet outil permet de distribuer les *atouts* et *faiblesses* propres au Niger, dans une perspective de réduction durable de la pauvreté.

Le Niger se situe en outre dans un environnement qui lui offre certaines *opportunités* mais comporte également des *menaces*, susceptibles d'influencer les résultats de sa politique.

Certaines de ces caractéristiques sont ambivalentes dans le sens où elles peuvent être considérées comme un atout, mais également comme une contrainte, offrir des opportunités mais également comporter des risques. Elles peuvent donc être présentées dans plusieurs catégories.

Tableau 2 : Analyse SWOT du Niger

	ATOUTS	FAIBLESSES
ORIGINE INTERNE	<ul style="list-style-type: none"> • Immense territoire, zone de transit historique entre l'Afrique côtière et l'Afrique du Nord. • Richesses minières. • Richesses culturelles. • Potentiel touristique. • Potentiel pastoral. • Potentiel irrigable. • Proximité géographique et culturelle du Nord Nigéria, favorable à l'intégration avec ce marché. • Discours stratégique formalisé. • Appartenance à UEMOA, facteur d'intégration avec les pays partenaires, de stabilité et de confiance pour les investisseurs. • Stabilité politique durant la période sous revue. • Urbanisation, croissance démographique et changements alimentaires ouvrent des opportunités à l'élevage et l'agriculture. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enclavement du pays et des populations à l'intérieur de ce pays. • Climat : contraste saisonnier et faible prévisibilité. • Dégradation des ressources naturelles (fertilité couvert forestier). • Croissance démographique très élevée. • Pauvreté extrême de la population. • Fortes inégalités de genre • Faible niveau d'éducation à tous les niveaux, notamment au niveau supérieur. • Etat nutritionnel et de santé très fragile. • Diaspora peu étendue. • Conflits internes. • Divisions politiques au sein du gouvernement. • Mauvaise gouvernance. • Administration fragile ; manque de ressources humaines compétentes et motivées tant au niveau central que local. • Tissu d'entreprises très fragile. • Société structurée autour d'autorités conservatrices. • Appartenance à l'UEMOA, handicap éventuel pour la compétitivité avec le Nigéria. • Fragilité du budget et dépendance de l'aide internationale. • Ressources en eau dont la mise en valeur est souvent difficile et onéreuse. • Un cadre institutionnel complexe et des marchés financiers non fonctionnels
	OPPORTUNITES	MENACES
ORIGINE EXTERNE	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance économique du Nigéria. • Concurrence pour l'accès aux ressources minières. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imprévisibilité du climat. • Crise politique et/ou économique au Nigéria. • Essor de l'intégrisme au Nord Nigéria. • Crises politiques dans la région⁴⁹. • Instabilité des prix du vivrier au Nigéria.

Sources : SDRP, DSP 2002 France, travaux des évaluateurs.

⁴⁹ La crise ivoirienne a fortement impacté la région de l'Air (exportation de produits maraichers, oignons notamment).

Il est intéressant de rapprocher cette matrice de l'étude de Paul Collier⁵⁰ qui décrit plusieurs « pièges » pour expliquer l'absence de croissance économique et l'enfermement d'une cinquantaine de pays regroupant plus d'un milliard d'habitants dans des conditions de pauvreté extrême et en voie de dégradation. Les « pièges de la pauvreté » décrits par Collier sont les suivants :

1. Les **conflits** intérieurs et risques de conflits qui augmentent considérablement l'incertitude pour les acteurs économiques, biaisent les décisions politiques et pèsent sur les budgets publics.
2. L'**enclavement** assorti d'une mauvaise articulation économique sur les **pays voisins** et/ou d'une faible croissance économique de ces voisins.
3. L'existence de **ressources naturelles** généralement minières dont la gestion est peu transparente, concentrée en peu de mains et dont les retombées économiques sont peu distribuées et donc souvent négatives (Dutch disease).
4. La mauvaise **gouvernance**.

Selon Collier, qui base ses conclusions sur de nombreuses analyses statistiques, les pays bloqués dans un ou plusieurs de ces pièges ne se développent pas. Au contraire les conditions de vie de leurs populations se dégradent et l'aide se montre jusqu'à présent incapable de renverser cette tendance.

Le Niger cumule les quatre « pièges » évoqués par Colliers et se trouve donc « *at the bottom of the bottom billion* »⁵¹. En effet :

1. Le conflit touareg isole une fraction très importante du pays, menace la stabilité politique et perturbe les activités commerciales et touristiques sur l'ensemble du territoire.
2. L'enjeu de l'enclavement et de la dépendance – notamment vis-à-vis du Nigéria – a été évoqué plus haut. Une accélération de la croissance au Nigéria constituerait un réel facteur d'espoir.
3. La redistribution des bénéfices des ressources minières et en particulier de l'uranium reste un sujet qui mériterait plus de recherche. Une amélioration a été constatée récemment⁵², mais rien n'indique que le Niger ne soit pas exposé aux risques décrits par Collier à propos des pays riches en ressources minières. D'autre part, la qualité de la gouvernance du pays implique une certaine vulnérabilité concernant la gestion des ressources minières (voir point suivant).
4. La gouvernance : le rapport du LASDEL consacre un chapitre à la « *falsification de l'aide : une culture de la corruption* »⁵³ dans lequel des témoins nigériens et étrangers décrivent une situation qui ne semble pas meilleure au Niger que dans de nombreux pays voisins. Cette perception est corroborée par la position du Niger au classement de Transparency International⁵⁴.

Les constats faits sur place et l'approche de Paul Collier se recoupent donc pour confirmer que le Niger est non seulement l'un des pays les plus pauvres du monde, mais que sa situation continue à se dégrader et qu'il est également l'un de ceux pour lesquels les obstacles à franchir pour s'inscrire vers la croissance à long terme paraissent les plus insurmontables.

⁵⁰ The Bottom Billion, why the poorest countries are failing and what can be done about it, Oxford University press, New York, 2007

⁵¹ Ce qui est confirmé par sa position actuelle à la dernière place de l'IDH.

⁵² Voir annexe A4.4.1.

⁵³ LASDEL, *A Cheval donné...* P. 37 et suivantes.

⁵⁴ Le Niger est classé en 108^{ème} position sur 180 pays au Corruption Perceptions Index 2009 de Transparency International.

4. STRATEGIES DU GOUVERNEMENT ET REPONSES DES DPE

4.1. La Stratégie de Réduction de la Pauvreté, cadre de référence pour l'adaptation aux enjeux du développement

En janvier 2002, le Niger s'est doté d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) pour la période 2002-2015, orientée sur « *la conviction que la réduction de la pauvreté passe par une croissance soutenue créatrice d'emplois et de revenus, notamment dans la sphère des pauvres* ». La SRP, reproduite dans une logique d'intervention en annexe A3.6a.1, traduit cet objectif en axes stratégiques :

- Favoriser la croissance en assurant la stabilité économique et financière ;
- Développer les secteurs productifs, essentiellement à travers le secteur rural et le secteur privé en général ;
- Prendre des mesures directes de lutte contre la pauvreté à travers l'accès des pauvres aux services sociaux de base ;
- Garantir une bonne gestion du développement à travers la promotion de la bonne gouvernance, le renforcement des capacités humaines et institutionnelles et la décentralisation.
- Axe transversal : corriger les inégalités de genre dans l'accès aux ressources, aux services sociaux de base, aux opportunités économiques.

En 2007, les objectifs affichés par la SRP apparaissaient hors d'atteinte. Cette situation était notamment expliquée par l'insuffisance de la croissance économique, l'impact de la forte croissance démographique sur les actions menées, le niveau initial particulièrement bas de nombreux indicateurs, l'insuffisance des infrastructures et des investissements lourds capables de stimuler la croissance, la faible interaction entre les différents secteurs, ainsi que la faiblesse des capacités humaines de l'administration dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques de développement⁵⁵.

Dès lors, la SRP était mise à jour pour la période 2008-2012 sous la forme d'une Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) destinée à amorcer une croissance économique forte, favorable aux pauvres et au développement humain durable. Plus encore que la SRP 2002, la SDRP 2007 met l'accent sur les **leviers de croissance économique**, afin « *d'amorcer, de manière franche, la construction d'une Nouvelle Economie pour le Niger, et de promouvoir une croissance forte (7% au moins, en moyenne annuelle) [...] fondamentale pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté ; le rythme et les modalités de cette croissance fourniront des opportunités et des aptitudes suffisantes aux pauvres pour participer à l'activité économique et en tirer avantage* »⁵⁶.

⁵⁵ Source : SDRP 2007, p.13.

⁵⁶ Source : SDRP 2007, p.81.

La SDRP 2008-2012, dont la logique d'intervention est reproduite en annexe A3.6b.1, définit sept axes stratégiques destinés à l'atteinte des OMD à l'horizon 2015. Elle définit également des critères de convergence retenus au niveau continental (Union africaine et NEPAD) et régional (CEDEAO, CENSAD, UEMOA).

Les sept axes stratégiques de la SDRP	
1.	La recherche d'une croissance forte, diversifiée, durable et créatrice d'emplois.
2.	L'accès équitable aux services sociaux de qualité.
3.	La maîtrise de la croissance démographique.
4.	La réduction des inégalités et le renforcement de la protection sociale des groupes vulnérables.
5.	Le développement des infrastructures.
6.	La promotion d'une gouvernance de qualité.
7.	La mise en œuvre efficace de la SDRP.

L'atteinte des objectifs de la SDRP repose sur des taux de croissance ambitieux : une croissance économique de 7% en moyenne sur la période 2008-2012 pour le scénario de croissance accélérée qu'elle privilégie ; des croissances moyennes annuelles de 8,7% pour la production agriculture ; de 4,2 % dans le secteur élevage ; de 4,5 % dans le secteur forêt et pêche ; de 8,9% dans le secteur minier moderne ; de 6,8% en commerce et hôtellerie ; de 6,9 % pour l'industrie manufacturière.

Le cadrage macroéconomique et budgétaire estime les besoins financiers pour la mise en œuvre de la SDRP sur la période 2008-2012 à un montant global de 11,6 milliard EUR⁵⁷. Ces besoins seront financés à près de 28% par les ressources internes et 72% par les ressources extérieures⁵⁸. Ces besoins sont très importants et dépassent la capacité de mobilisation des ressources de l'Etat nigérien sur la durée.

⁵⁷ Soit 7 601,5 milliards de FCFA (l'euro étant lié au FCFA par une parité fixe de 655,957 FCFA).

⁵⁸ Source : SDRP 2007.

4.2. Stratégies générales des DPE avec le Niger

4.2.1. Belgique

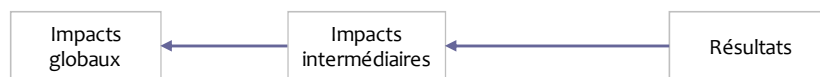


Schéma 1. Coopération Belge : Programme Indicatif de Coopération 2004-2008
(synthèse de l'annexe A.3.1a)

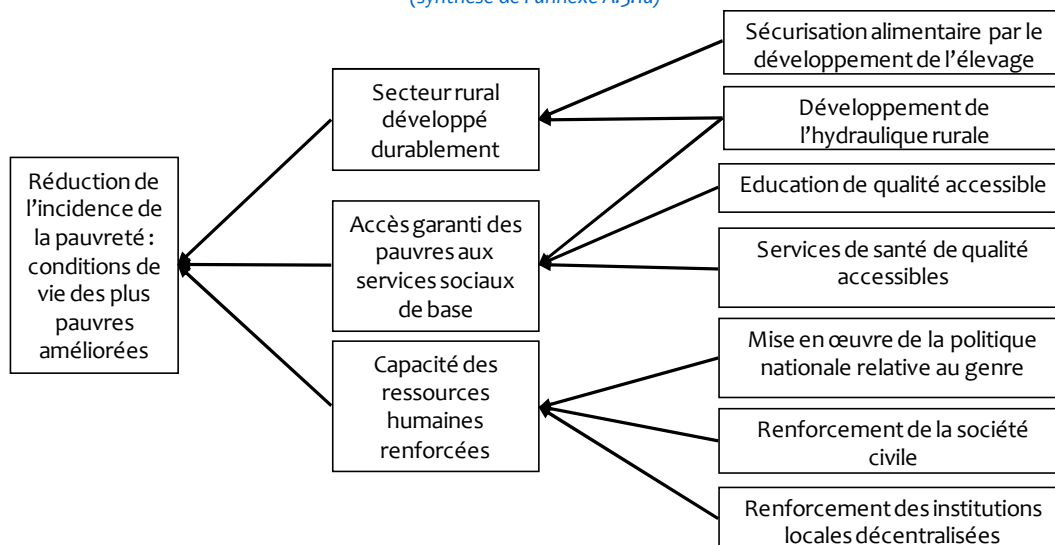
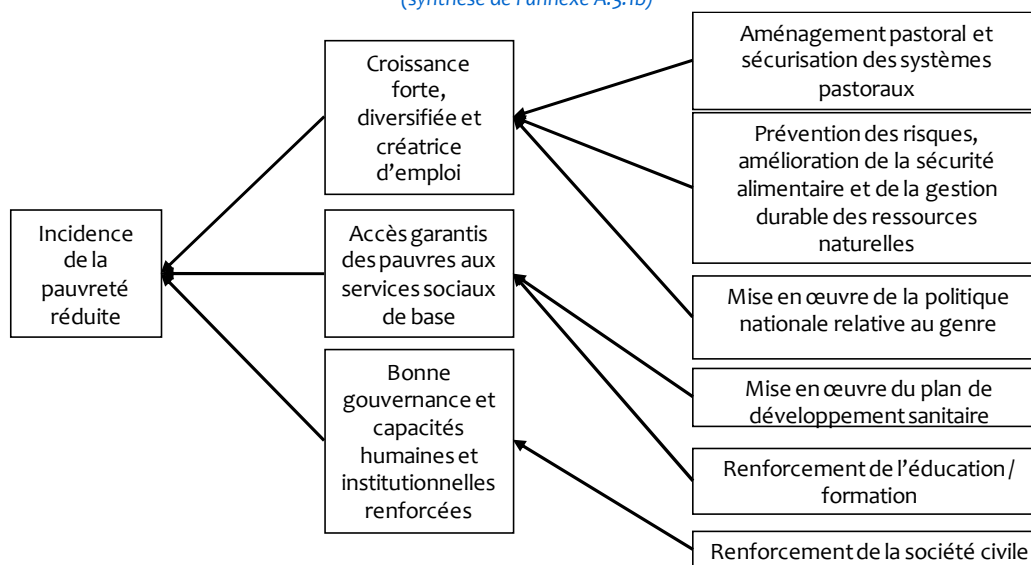


Schéma 2. Coopération Belge : Programme Indicatif de Coopération 2009-2012
(synthèse de l'annexe A.3.1b)



La stratégie belge au Niger sur la période est définie par le PIC 2004-2008 adopté par la Commission Mixte entre les deux pays. L'objectif principal de la coopération nigéro-belge consiste à réduire l'incidence de la pauvreté, ce qui passe par un effort d'investissement visant à améliorer les conditions de vie des plus pauvres, par des actions dans des secteurs ciblés, afin de garantir un développement durable. La démarche implique également un appui au renforcement des capacités des ressources humaines de l'Etat, tant au niveau central qu'au niveau des collectivités locales, d'où l'attention particulière portée au renforcement des institutions qui participent directement ou indirectement au fonctionnement de l'État de droit.

Le montant global proposé pour le PIC 2004-2008 s'élève à 42,3 millions EUR (34,5 millions EUR plus 7,8 pour le programme en cours), assistance technique comprise. Ses secteurs prioritaires sont :

- La santé de base, y compris la lutte contre le VIH-SIDA, pour un montant de 11 millions EUR. La Belgique, seul DPE avec la France qui intervienne directement dans ce secteur, y joue le rôle de chef de file ;
- L'éducation de base pour un montant de 8 millions EUR ;
- Le développement rural, en particulier l'élevage, l'hydraulique et le genre pour un montant de 13,5 millions EUR. Cette focalisation sur l'élevage est justifiée par l'expérience de la coopération belge dans la sous-région sur cette thématique. Le genre y est traité de façon transversale (participation équitable à la conception et mise en œuvre des projets, à la prise de décision et à la répartition équitable de la valeur ajoutée des interventions) mais aussi directement, notamment par un appui au MPF/PE.

La Belgique appuie des thématiques transversales liées au genre, à l'environnement et à la gouvernance (démocratie participative, bonne gouvernance, décentralisation et citoyenneté) notamment sous forme de bourses, de micro-interventions et via un fonds d'études et d'expertise belgo-nigérien.

La stratégie belge au Niger a été renouvelée par la signature en 2008 d'un PIC 2009-2012 axé sur deux secteurs, pour un montant prévisionnel de 52 millions EUR :

- Santé pour un montant de 19 millions EUR ;
- Développement rural (élevage, genre et sécurité alimentaire) pour un montant de 24 millions EUR.

Ce nouveau PIC opère un changement stratégique. En comparaison avec la stratégie précédente, seul l'objectif intermédiaire relatif à l'accessibilité des services sociaux est maintenu ; les ambitions en matière de développement durable sont élargies à la croissance forte, diversifiée et créatrice d'emploi. Par ailleurs, les questions d'hydraulique villageoise ne sont plus traitées, afin de permettre une plus grande concentration sur les trois thématiques propres au développement rural précitées. Enfin, la stratégie belge concernant la bonne gouvernance s'élargit au renforcement de la société civile. Néanmoins, le choix des deux secteurs focaux permet d'inscrire une grande partie des interventions dans la continuité du PIC précédent.

4.2.2. Commission Européenne



Schéma 3.CE : Cadre de coopération entre la République du Niger et la CE, 8ème FED, 1995-2000
(synthèse de l'annexe A.3.2a)

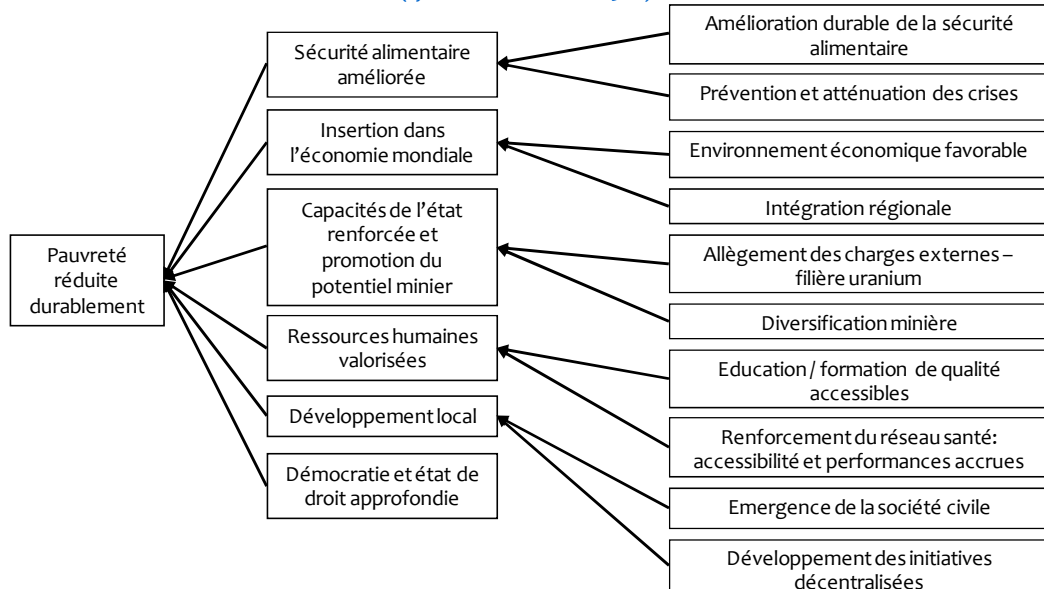
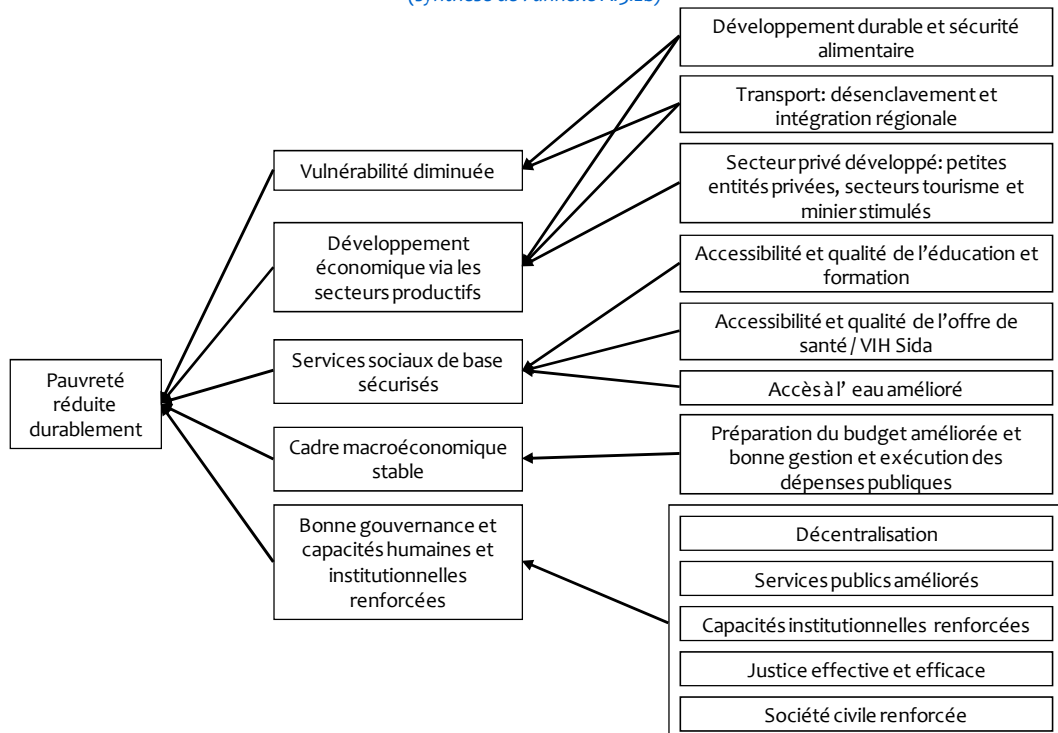


Schéma 4.CE : Stratégie de coopération et programme indicatif, 9ème FED, 2001-2007
(synthèse de l'annexe A.3.2b)



La CE est le premier bailleur de fonds du Niger. Depuis l'indépendance jusqu'à la période actuelle, le montant total de l'aide communautaire au pays s'est élevé à près d'1 milliard EUR. Dans le cadre des 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED (voir annexe A.3.2a), les appuis communautaires ont principalement

concerné le développement rural, les appuis macroéconomiques et le secteur des transports. Début 2001, la CE a audité⁵⁹ l'aide budgétaire allouée de 1996 à 2001 ; les conclusions ont conduit à la suspension pendant une année de l'aide communautaire jusqu'en 2002, les projets de développement financés sur le FED se poursuivant néanmoins. Les retards dans la préparation du 8^{ème} FED ont eu pour conséquence une exécution simultanée des 8^{ème} et 9^{ème} FED.

Au titre du 9^{ème} FED, le Programme Indicatif National (PIN) entre la CE et le Niger pour 2002-2007 porte sur 402 millions EUR, dont 333 millions programmés (enveloppe A) et 69 millions en réserve (enveloppe B dont 55 millions EUR au titre du SYSMIN, destiné à pallier les fluctuations du secteur minier). La stratégie du 9^{ème} FED (annexe A.3.2b) se caractérise par une continuité sous-sectorielle par rapport à la programmation antérieure. La stratégie est structurée autour de quatre composantes, dont deux secteurs de concentration :

- Premier secteur de concentration (12 à 15% de l'aide communautaire sur la période) : développement durable et sécurité alimentaire (prévention des crises alimentaires, diversification et augmentation des revenus des populations rurales, production agricole, sécurisation des systèmes agropastoraux et réalisation d'infrastructures hydrauliques). Du fait de la crise alimentaire ce secteur a vu les montants dédiés s'accroître et la programmation passer vers la recherche de l'amélioration de la situation nutritionnelle.
- Deuxième secteur de concentration (pour 30 à 40% de l'aide) : transport (infrastructures routières, désenclavement du pays, entretien routier, pistes rurales). La stratégie de la CE ne précise pas de quelle manière les objectifs spécifiques au transport (désenclavement et intégration régionale) seront atteints.

Ces deux secteurs de concentration doivent appuyer un développement économique durable.

- Appui macro-économique lié à la lutte contre la pauvreté (aide budgétaire globale et accès équitable à l'éducation et aux soins de santé sous forme d'aide budgétaire sectorielle) pour 35% à 45% de l'aide.
- Bonne gouvernance et renforcement de la société civile. Les moyens mobilisés ne sont pas précisés dans le document stratégique.

Les secteurs hors concentration, qui regroupent principalement des appuis institutionnels (justice, développement local, éducation, formation professionnelle, décentralisation, renforcement de la société civile, appui à l'analyse/suivi de la pauvreté, intégration régionale) représentent 10 à 15 % de l'enveloppe.

Enfin, les thématiques de l'eau et du genre sont traitées de façon transversale. La question de l'eau est abordée via la promotion de l'hygiène et de l'assainissement, l'accès à l'eau, le renforcement des capacités institutionnelles et la gestion durables des ressources naturelles. Celle du genre via l'appui à la sécurité alimentaire, l'appui à l'éducation et le ciblage sur les personnes les plus vulnérables.

La stratégie de coopération adoptée par le 10^{ème} FED (2008-2013) est dotée de 458 millions EUR. Elle vise les objectifs suivants :

- Augmenter la croissance en zone rurale et améliorer l'intégration régionale (appui à la mise en œuvre de la Stratégie de Développement Rural, appui aux infrastructures pour favoriser l'intégration régionale et appui institutionnel).
- Appuyer la bonne gouvernance, les réformes économiques et institutionnelles (efficacité et efficacité de la dépense publique, appui au système statistique national, réforme et

⁵⁹ La documentation disponible ne permet de connaître le type d'aide budgétaire objet de l'audit.

modernisation de l'administration, accès à une justice pour tous, contribution aux processus électoraux et à la qualité de l'information).

- Appui budgétaire général, non ciblé et pluriannuel⁶⁰.
- Interventions hors concentration destinées à aider le Niger à bénéficier pleinement de l'Accord de Partenariat Economique (APE) et faciliter la mise en œuvre de la coopération.

4.2.3. France



Schéma 5. France : Document Stratégique Pays 2002
(synthèse de l'annexe A.3.4a)

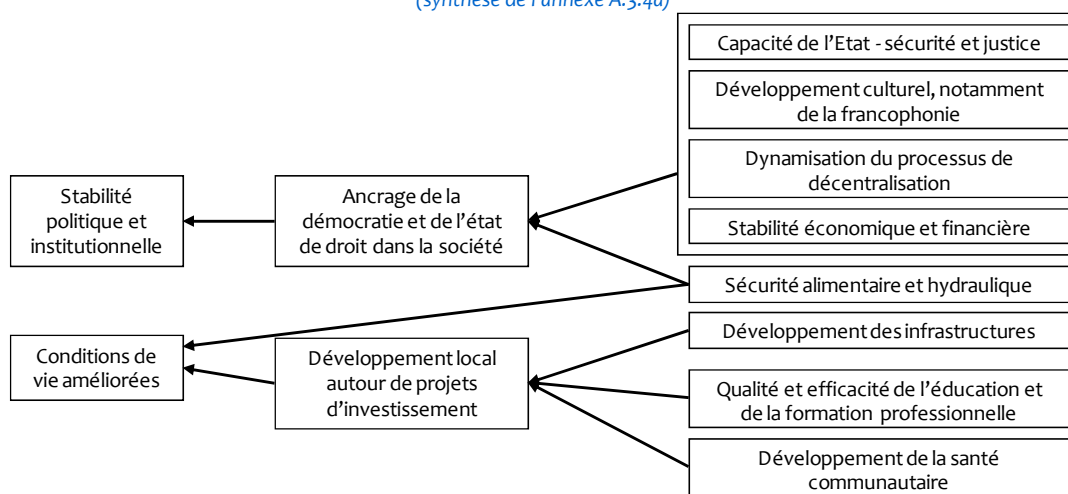
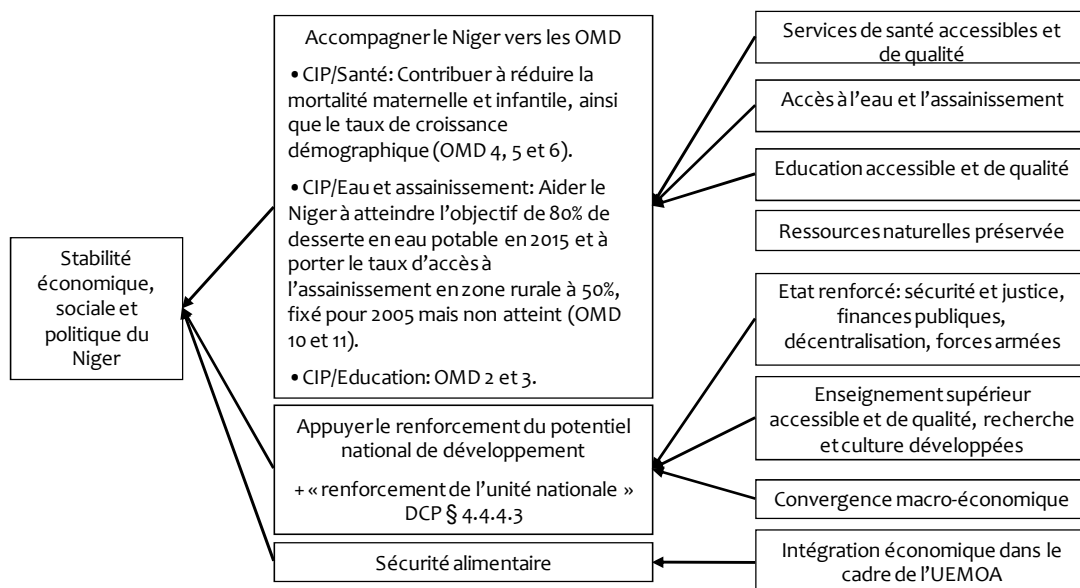


Schéma 6. France : Document Cadre de Partenariat 2006-2010
(synthèse de l'annexe A.3.4b)



⁶⁰ CSP PIN Niger – Version définitive (2) p 10.

De longue date, la France constitue le premier partenaire bilatéral du Niger. Cependant, l'interruption de la coopération pendant trois ans (1996-1999), consécutive au coup d'État de 1996, a été suivie d'une reprise qui a vu la CE et les organismes multilatéraux prendre le pas sur les bailleurs bilatéraux. Le poids relatif de la France a ainsi diminué sur la période.

La stratégie de coopération franco-nigérienne sur la période 2002-2006 (annexe A.3.4.a) est définie dans un Document de Stratégie Pays (DSP). Elle vise la stabilité politique et institutionnelle ainsi que l'amélioration des conditions de vie des populations. Pour ce faire, la coopération française appuie :

- l'ancrage de la démocratie et l'Etat de Droit dans la société, via le renforcement des capacités de l'Etat dans les secteurs de la justice et de la sécurité, le développement culturel, la dynamisation des processus de décentralisation, l'appui à la stabilité économique financière ;
- le développement local autour de projets dans les secteurs sociaux (éducation et santé communautaire), la construction d'infrastructures et le renforcement de la sécurité alimentaire et de l'hydraulique.

La France promeut également la diversité culturelle dans le cadre de la Francophonie. La France justifie son positionnement privilégié dans le secteur par une proximité culturelle et institutionnelle avec le Niger. Le DSP de 2002 insiste également sur le rôle joué par la francophonie dans la politique d'influence de la France au Niger. Cette référence éminemment politique de l'intervention française en matière culturelle disparaît du Document Cadre de Partenariat (DCP) franco-nigérien pour 2006-2010⁶¹.

Le DCP 2006-2010 se construit autour de trois secteurs de concentration et de trois secteurs transversaux. Ses trois secteurs de concentration sont :

- L'éducation : la coopération française développe une approche programme visant à appuyer le Programme Décennal de Développement de l'Education au Niger (PDDE) ;
- La santé, second secteur d'expérimentation de l'aide-programme au Niger : mise en place d'une aide sectorielle complétée par une assistance technique en appui institutionnel visant en priorité la valorisation des ressources humaines et l'amélioration de l'accès à un paquet de soins de base et au médicament ;
- L'eau-assainissement : la coopération vise l'accès des populations à l'eau potable et à l'assainissement, en zone rurale comme urbaine.

Ses trois secteurs transversaux sont :

- Le renforcement de l'Etat et la décentralisation : renforcement de la gestion financière, de la sécurité et de la justice, appui à la décentralisation, coopération militaire et défense ;
- L'enseignement supérieur et la recherche : insertion des élites dans les flux internationaux de connaissance ;
- La promotion de la diversité culturelle dans le cadre de la Francophonie.

Par ailleurs, la Coopération française s'implique fortement dans l'appui au processus d'intégration régionale par son soutien aux institutions politiques et économiques (UEMOA, CEDEAO) ainsi qu'aux institutions spécialisées telles que l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) et la Commission du Bassin du Lac Tchad. Une des conséquences en est que l'appui en termes de gestion des

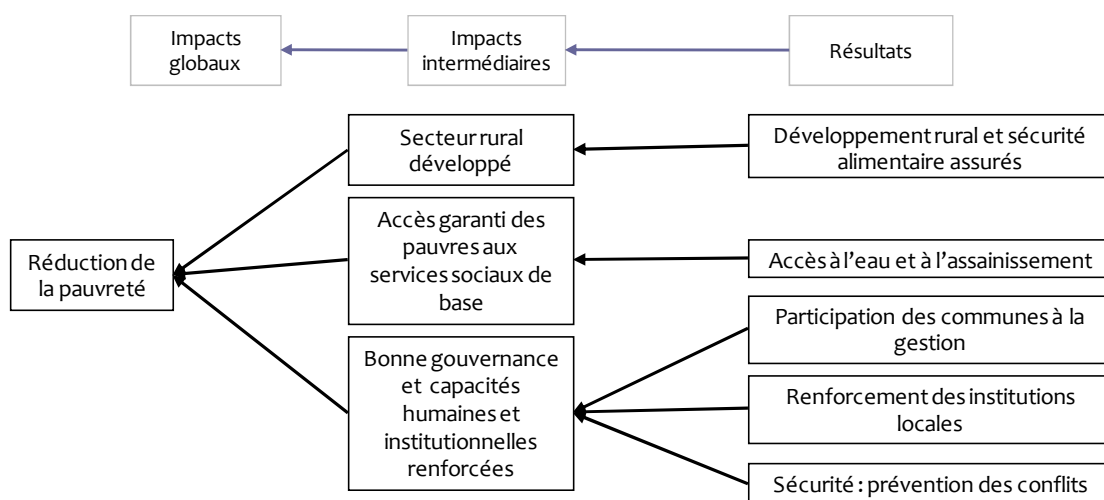
⁶¹ Source: DCP France-Niger 2006-2010, section 4.4.6 « La promotion de la diversité culturelle dans le cadre de la francophonie ».

ressources naturelles s'inscrit à la fois dans le cadre de la réduction de la vulnérabilité des populations mais également dans le cadre de l'intégration régionale du Niger.

L'Agence Française de Développement a hérité en 2004 et 2005 de plusieurs domaines relevant auparavant des SCAC au travers de l'outil FSP. Les infrastructures dans les secteurs de l'éducation et la santé ont été confiées à l'AFD. A partir de 2006, l'AFD est mobilisée dans la politique à l'égard des ONG, ses interventions s'insèrent désormais dans les contextes de crise et dans le dispositif de soutien aux projets des migrants. Cette réforme a donc impacté la coopération française au Niger à partir de 2006, année effective de la réforme⁶².

4.2.4. Danemark

Schéma 7. Danemark : Note sur la coopération danoise avec le Niger 2006-2010
(synthèse de l'annexe A.3.3)



Conformément à une approche « d'apprentissage par la pratique », les interventions danoises au Niger s'inscrivent dans la continuité des expériences acquises par le Danemark au fil de 35 années de coopération avec le Niger.

En 1994, le Niger a été sélectionné pour bénéficier d'un programme pays danois. L'appui a été suspendu entre 1996-2000, puis renouvelé depuis 2000.

Deux phases de programmations couvrent la période sous évaluation. Durant la **période 2001-2006** l'appui danois était de 30 à 50 M DKK par an (soit 4 à 6,7 M EUR⁶³). Pour la **période 2006-2011**, l'appui se porte à 450 M DKK soit environ 9,4 M EUR par an. Cette nouvelle programmation se distingue par une transition de l'approche projet préexistante vers une approche sectorielle (SWAp). A cette fin, une composante « appui institutionnel » est introduite dans la stratégie danoise pour la période 2006-2011. Le Danemark s'appuie dans cette évolution sur l'expérience acquise dans d'autres pays programmes (Burkina Faso, Bénin et Mali notamment).

⁶² Sur plus de 480 projets FSP actifs, 55 ont été transférés à l'AFD en 2005 et 2006, en deux vagues : 26 concernent les secteurs sociaux, 18 le développement rural et l'environnement, 6 les infrastructures et le développement urbain et 5 d'autres secteurs.

⁶³ Parité moyenne: 1 EUR = 7,45 DKK.

Tout au long de la période, le Danemark s'inscrit en appui à la SRP/SDRP. Dans le cadre de la programmation 2006-2011, il contribue plus particulièrement à la réalisation des objectifs définis par la SDR.

Durant la période sous évaluation, l'appui danois est axé sur deux secteurs : eau et assainissement, ainsi qu'agriculture et gestion des ressources naturelles. Ces deux secteurs sont complétés par une programmation thématique « bonne gouvernance et décentralisation » à partir de 2006.

La coopération dans le **secteur de l'eau et de l'assainissement** a pour but de favoriser une amélioration de l'accès à l'eau potable et aux installations sanitaires de base et de contribuer à une meilleure hygiène dans les milieux ruraux et semi-urbains.

- Durant la période 1974-2006, le Danemark a apporté un appui au gouvernement nigérien pour soutenir ses efforts dans le domaine de l'eau dans les villages et des installations sanitaires de base par le biais de différentes phases successives de projets. Cet appui s'est notamment orienté vers les régions de Zinder et de Diffa (eau potable en zone rurale, latrines, gestion communautaire, sensibilisation, capacités institutionnelles régionales).
- Depuis début 2007, un nouveau programme triennal est en place. Cet appui 2007-2009 est une phase de transition dont l'objectif principal est d'assister le Ministère de l'Hydraulique dans la mise en place d'une approche programme dans le secteur (SWAp). Le renouvellement de l'appui aux régions de Zinder et Diffa complète cette démarche.

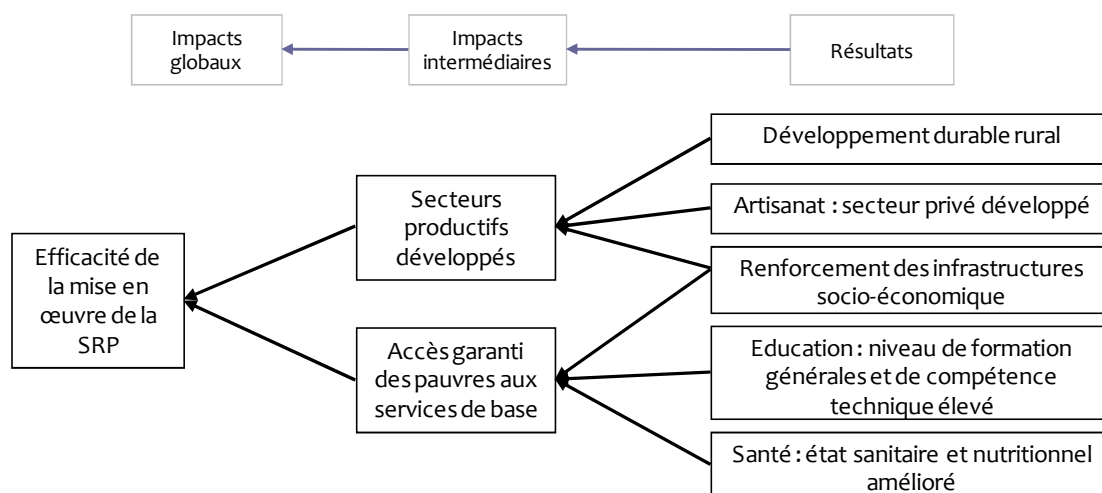
Les objectifs danois fixés dans le **secteur de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles** sont identiques à ceux définis à travers la SDRP : amélioration de la sécurité alimentaire, amélioration de la production agricole et animal, gestion durable des ressources naturelles.

- Depuis 1999, le Danemark a participé au développement des zones rurales de Zinder et de Diffa. L'aide s'est notamment orientée vers la création de groupes de femmes (plans d'épargne et de crédits), l'aide a contribué à la fixation des dunes, l'intensification de l'exploitation agricole dans les cuvettes des environs du plus grand cours d'eau de la région de Diffa. Cette aide a également soutenu la coordination de la gestion des ressources naturelles, la restructuration de l'environnement physique ainsi que l'organisation des producteurs ruraux (agriculteurs, éleveurs, etc.)
- Durant la programmation 2006-2011, le Danemark prévoit d'inscrire son appui sectoriel dans le cadre de la SDR (approche programme). Un programme sectoriel pour le secteur agricole met l'accent sur l'amélioration de la production agricole et du bétail à travers des activités d'intensification (petites activités d'irrigation), de diversification, de transformation et de vente de produits agricoles, ainsi que de gestion des ressources naturelles. Enfin, la participation des femmes aux activités est au cœur du programme visant à améliorer la condition féminine dans les zones rurales.

En complément de ces deux appuis sectoriels, la coopération danoise promeut la bonne gouvernance, la démocratie, l'Etat de droit, les droits de la femme et des mineurs, ainsi que la prévention des conflits par le dialogue continu et des contacts au niveau des chefs locaux et des cadres religieux. Un appui institutionnel à la décentralisation, privilégiant le développement local, est également mis en œuvre. Ce nouveau programme thématique cherche à renforcer les capacités institutionnelles à tous les niveaux, de favoriser le processus démocratique, ainsi que les Droits de l'Homme et l'appui aux jeunes.

4.2.5. Luxembourg

Schéma 8. Luxembourg : Programme Indicatif de Coopération 2003-2007
(synthèse de l'annexe A.3.5)



Lancées en 1989, les relations de coopération au développement entre le Niger et le Grand Duché du Luxembourg se sont raffermies sur la période grâce à la signature d'un Accord Cadre de coopération en 2002, lequel faisait suite à un premier accord conclu en 1995. Le Niger fait partie des dix pays partenaires privilégiés de la Coopération luxembourgeoise. En 2005, il se plaçait en 8^{ème} position des déboursements d'APD luxembourgeoise. Sur la période 2003-2007, l'APD du Grand Duché s'élevait à 20 millions EUR (26 millions EUR en déboursement réel).

La stratégie de coopération luxembourgeoise avec le Niger est définie dans le Programme Indicatif de Coopération (PIC) qui définit une approche programme pluriannuelle. Le premier PIC porte sur la période 2003-2007. Il appuie le développement des secteurs productifs et l'accès garanti des pauvres aux services sociaux de base. La priorité est accordée aux secteurs suivants :

- Education / Formation / Intégration socioprofessionnelle ;
- Santé / Infrastructures santé / IEC Santé / SIDA pour l'amélioration de l'état sanitaire et nutritionnel ;
- Développement rural intégré / Sécurité alimentaire / Protection des végétaux ;
- Artisanat pour le développement du secteur privé ;
- Infrastructures socio-économiques.

Ce PIC 2003-2007 s'accompagne d'une enveloppe de 20 millions EUR sur cinq ans, y compris les composantes bilatérales et multilatérales. Les déboursements réels ont cependant dépassé ce chiffre indicatif, atteignant plus de 27 millions EUR.

Un nouveau PIC est défini pour la période 2008-2012. Il s'accompagne d'un budget indicatif nettement plus important, à 60 millions EUR. Son objectif global est de contribuer au renforcement des capacités pour un développement économique viable et la réduction de la pauvreté. Ses objectifs spécifiques consistent :

- à contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural à travers un appui au renforcement des capacités des collectivités territoriales et à la mise en œuvre de la SDR ;
- à contribuer à un développement économique viable à travers l'amélioration de la formation professionnelle et technique et l'insertion professionnelle des jeunes.

Le PIC 2008-2012 se concentre sur trois secteurs d'intervention :

- L'appui à la mise en œuvre de la SDR, y compris le programme « Eau potable et Assainissement » ;
- La formation technique et professionnelle et l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle ;
- L'appui à la mise en œuvre de la politique nationale dans le domaine de la santé avec l'accent sur la santé reproductive.

4.3. Engagements financiers des DPE au Niger

Les données financières présentées aux pages suivantes s'appuient sur les informations fournies par les DPE. Ces sources, ainsi que des représentations cartographiques approfondies, sont présentées en annexe 5.

Sur la période d'évaluation, les engagements financiers des cinq DPE au Niger étaient les suivants :

- CE : l'engagement primaire prévu au titre du 9^{ème} FED (2002-2007) atteignait 402 millions EUR. Après une dotation initiale de 212 millions EUR pour l'enveloppe A et de 128,8 millions EUR pour l'enveloppe B (SYSMIN et autres dépenses imprévues), le montant est passé à respectivement 343,8 millions EUR et 76,2 millions EUR suite à la Revue à mi-parcours (par l'intégration des FED antérieurs, une réallocation entre enveloppes et une augmentation de l'enveloppe globale). Des réajustements ont également eu lieu en fin de 9^{ème} FED, les montants effectivement engagés s'élevant à respectivement 354 millions EUR et 20,1 millions EUR. Le 10^{ème} FED (2008-2013) est doté de 458 millions EUR.
- France : sur la période 2000-2008 les engagements de la coopération française ont porté sur 322,6 millions EUR.
- Luxembourg : 20 millions EUR ont été engagés au titre du PIC 2003-2007. Les engagements prévisionnels du PIC 2008-2012 s'élèvent à 60 millions EUR.
- Belgique : le PIC 2004-2008 présentait un engagement de 42,3 millions EUR, dont 7,8 devaient être consacrés aux programmes en cours et 34,5 à la nouvelle programmation. Le PIC 2009-2012 est quant à lui doté de 52 millions EUR.
- Danemark : l'appui a été suspendu entre 1996-2000, puis renouvelé depuis 2000. L'engagement financier danois durant la période 2001-2006 était de 30 à 50 millions DKK par an (soit 4 à 6,7 millions EUR⁶⁴). Pour la période 2006-2011, l'engagement s'est porté à 450 millions DKK soit environ 9,4 millions EUR par an.

4.3.1. Poids de l'aide fournie par les DPE au Niger

Sous la période d'évaluation 2000-2008 comme pour la période de mise en œuvre de la SDRP (2008-2012), le budget de l'Etat nigérien reste fortement insuffisant pour combler les besoins du pays. A titre illustratif, le cadrage macroéconomique et budgétaire estime aujourd'hui les besoins financiers pour la mise en œuvre de la SDRP sur la période 2008-2012 à un montant global de 11,6 milliards EUR. Ces besoins seront financés à hauteur de 27,9% par les ressources internes et 72,1% par les ressources extérieures.

⁶⁴ Parité moyenne: 1 EUR = 7,45 DKK.

Le niveau des recettes de l'Etat pour la période d'évaluation est repris ci-dessous. Les recettes nationales, en forte croissance sur la période 2000-2008, s'élèvent en moyenne à 324 millions EUR.

Tableau 3 : Recettes de l'Etat du Niger sur la période 2000-2008 (TOFE)

Recettes totales (millions EUR) ⁶⁵	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 provisoire	Moyenne période
	167,7	202,6	245,1	238,7	264,8	287,9	376,9	470,8	662,3	324,2

Source : Ayérou, MEF/CCE/DGEP/DCP, Cadrage macro-économique mai 2009

Toute l'APD reçue par le Niger n'est pas inscrite au budget national. Néanmoins, le tableau suivant donne un ordre de grandeur de l'aide mobilisée par les DPE au Niger : en moyenne annualisé, l'APD engagée par les cinq DPE entre 2000 et 2008 correspond à plus du tiers des recettes nationales (119 millions EUR engagés annuellement par les DPE pour des recettes nationales moyennes de 324 millions EUR).

Tableau 4 : Engagement financier des 5 DPE au Niger
Enveloppe totale et annualisée (2000-2008)

Engagement des 5 DPE entre 2000 et 2008 (Millions EUR)	TOTAL 5 DPE	Commission Européenne	Danemark	Belgique	France	Luxembourg
Engagement total	1 071,8	484,0	117,2	109,7	322,6	38,3
Engagement annuel moyen	119,1	53,8	13,0	12,2	35,8	4,3

Sources : informations fournies par les DPE, précisées en annexe 5

Précisions que sont exclues du comptage :

- La coopération multilatérale. Les DPE contribuent financièrement aux activités des institutions internationales ; ce canal d'intervention sort du champ d'évaluation.
- La coopération décentralisée⁶⁶. Les collectivités locales françaises sont particulièrement présentes au Niger ; le niveau cumulé de leur engagement financier au Niger ne fait pas l'objet de recensement. Un tel recensement n'aurait pu être réalisé dans le cadre des moyens disponibles pour la présente évaluation.
- La coopération bilatérale indirecte, à travers des ONG ou d'autres acteurs. Les données financières transmises par la Belgique permettent néanmoins de prendre en compte ce canal d'intervention. Notons également que le financement d'ONG a pu être comptabilisé lorsque l'entité était opératrice du programme d'intervention du DPE (exemples : le Danemark a recours à des ONG pour la réalisation de sa stratégie d'appui au genre ; le FSP français finance également des ONG opératrices des activités initiées par le Ministère des Affaires Etrangères français).
- Les lignes budgétaires financées par le budget général de l'Union Européenne. Ces enveloppes hors FED sortent du champ d'évaluation.

⁶⁵ 1 FCFA = 0,0015 EUR.

⁶⁶ Une définition de la coopération décentralisée a été adoptée par la Commission « coopération décentralisée » de CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis) : "La coopération décentralisée est un partenariat solidaire entre collectivités locales étrangères. [...] La coopération décentralisée rentre dans le champ de l'aide publique au développement. Elle est définie par la législation des Etats. Les actions recoupent les champs de compétence des pouvoirs locaux : développement urbain ; eau et assainissement ; état civil ; espaces verts ; gestion des services. Elle est mise en œuvre de différentes manières selon les pays : à travers une aide financière et/ou un échange d'expertise ; directement par la collectivité territoriale et/ou un opérateur extérieur ; en forme bilatérale et/ou à travers des réseaux de collectivités."

4.3.2. Distribution régionale de l'aide des DPE au Niger

L'APD engagée au Niger par chaque DPE entre 2000 et 2008 par région (tableau ci-dessous) met en relief une relative complémentarité entre appuis géographiques. La distribution moyenne des appuis fournis par les 5 DPE est relativement équilibrée entre chaque région. Sur la période, la tendance va à un appui plutôt orienté vers le niveau national sans affectation régionale de l'aide ; l'aide budgétaire apporté par la Commission Européenne pèse fortement sur cette tendance. L'approche géographique des quatre autres DPE n'a pas connu d'inflexion majeure sur la période 2000-2008.

Tableau 5 : Engagement financier des 5 DPE au Niger
Distribution régionale (2000-2008)

Distribution régionale des engagements secondaires	TOTAL 5 DPE	Commission Européenne	Danemark	Belgique	France	Luxembourg
National : APD non affectée régionalement	40,3%	41,4%	55,5%	6,8%	46,3%	26,7%
Multirégional : APD affectée à plus d'une région	37,2%	45,7%	39,4%	40,0%	26,1%	8,1%
Agadez	2,0%	3,7%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dosso	5,0%	0,0%	0,0%	26,4%	0,0%	64,4%
Diffa	1,4%	0,0%	0,4%	1,8%	4,0%	0,0%
Maradi	2,1%	0,0%	0,0%	13,4%	2,3%	0,0%
Niamey	6,4%	6,1%	1,3%	2,7%	10,6%	0,0%
Tahoua	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%	0,0%
Tillabéri	3,3%	3,2%	0,0%	3,6%	4,8%	0,9%
Zinder	1,2%	0,0%	0,3%	5,2%	2,2%	0,0%
TOTAL (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (Millions EUR)	1 071,8 M€	484,0 M€	117,2 M€	109,7 M€	322,6 M€	38,3 M€

*National : APD non affectée régionalement.

**Multirégional : APD affectée à plus d'une région

Illustration cartographique de l'aide des DPE par région (2000-2008)

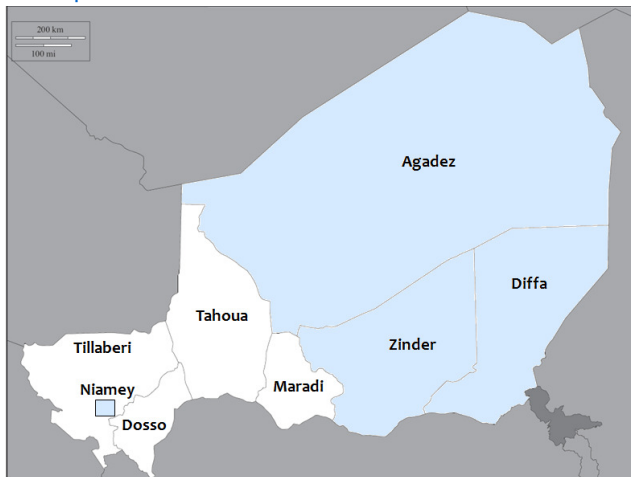
Carte 2. France



Carte 3. Luxembourg



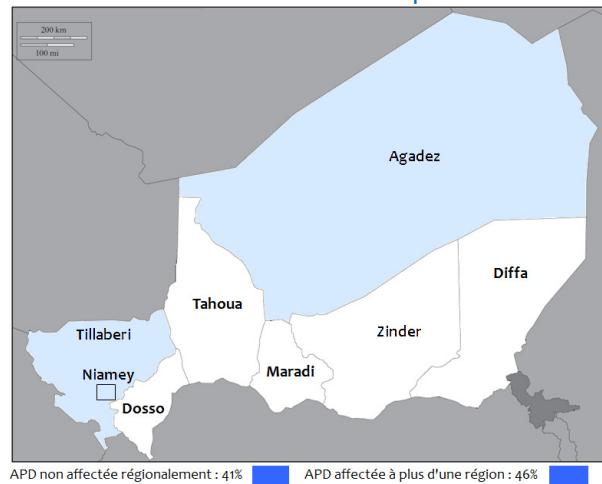
Carte 4. Danemark



Carte 5. Belgique



Carte 6. Commission Européenne



La distribution régionale moyenne de l'aide cache des approches assez contrastées entre DPE :

- La France, le Danemark ou la Commission Européenne privilégient l'**appui national ou multirégional** (c'est-à-dire des interventions dédiées à plus d'une région). Le Danemark appuie historiquement les régions de Zinder et Diffa, à travers des interventions combinées sur les deux régions (comptabilisées sous l'appui « multirégional ») ou dédiées à chacune d'elles.
- La Belgique et le Luxembourg privilégient la **focalisation de leur aide auprès d'une seule région**. Dans les deux cas, Dosso est la région d'appui privilégiée. L'appui luxembourgeois est particulièrement concentré sur cette zone (64% des engagements du Grand Duché sur la période). L'appui belge s'oriente également vers les régions voisines de Dosso. Il faut noter que cette approche évolue : dans le cadre de son nouveau PIC 2009-2012, la Belgique a choisi de réduire la focalisation géographique de son aide. Ce choix est justifié par le constat d'un risque de trop forte substitution de l'intervention belge à l'intervention nigérienne dans cette région, néfaste à l'appropriation des interventions par les autorités nationales. De son côté, le Luxembourg envisage pour la programmation à venir un maintien sur la région de Dosso, tout en cherchant à améliorer la cohérence avec les stratégies nationales.

4.3.3. Distribution sectorielle de l'aide des DPE au Niger

Tableau 6 : Engagement financier des 5 DPE au Niger
Distribution sectorielle (2000-2008)

Distribution sectorielle des engagements secondaires	TOTAL 5 DPE	Commission Européenne	Danemark	Belgique	France	Luxembourg
Appui macroéconomique (engagement primaire)	24,0%	34,4%	2,7%	12,5%	23,0%	0,0%
Dév. rural, sécurité alimentaire	19,0%	17,3%	28,1%	12,1%	20,2%	23,8%
Infrastructures	15,5%	28,0%	4,1%	0,0%	7,9%	0,0%
Eau & Assainissement	10,0%	0,8%	34,2%	10,4%	15,0%	8,6%
Education & Formation	7,4%	3,2%	0,9%	8,3%	12,0%	39,8%
Santé	5,0%	0,6%	2,6%	18,9%	6,6%	14,5%
Aide d'urgence	1,6%	1,3%	4,0%	5,6%	0,0%	0,0%
Autres	17,4%	14,5%	23,3%	32,2%	15,3%	13,3%
TOTAL (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (Millions EUR)	1 071,8 M€	484,0 M€	117,2 M€	109,7 M€	322,6 M€	38,3 M€

Les schémas présentés à la page suivante permettent d'illustrer le niveau de concentration ou au contraire de dispersion sectorielle du portefeuille des DPE au Niger sur la période⁶⁷. La ligne bleue représente la concentration moyenne des allocations pour les cinq DPE. Chaque surface de couleur représente la concentration spécifique à l'un des DPE.

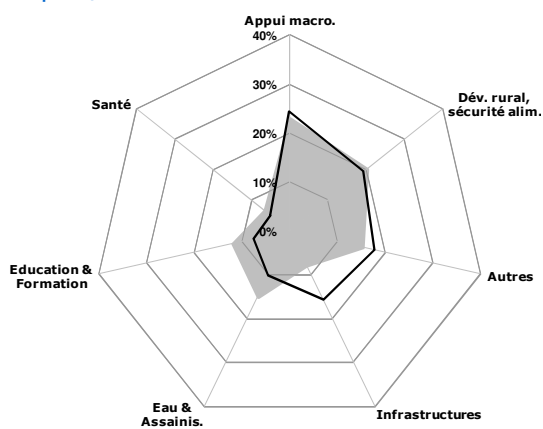
- Une forte **dispersion** sectorielle de l'aide serait représentée par une **surface pleine** en octogone, où chacun des secteurs identifiés bénéficierait de la même proportion de l'enveloppe.

⁶⁷ Pour rappel, les engagements financiers comptabilisés en annexe 5 et présentés ici couvrent exclusivement l'aide directe des cinq DPE. Sont dès lors exclues la coopération multilatérale, la coopération décentralisée, la coopération bilatérale indirecte (à l'exception de celle fournie par la Belgique et des activités d'ONG en qualité d'opérateurs des programmes d'appui des DPE) et les lignes budgétaires financées par le budget général de l'Union Européenne.

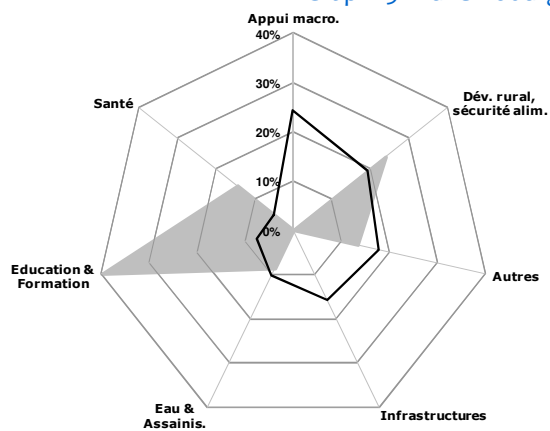
- Sans parler de réelle dispersion de l'aide, l'aide française est celle pour laquelle la distribution sectorielle est la plus équilibrée. Son profil sectoriel se rapproche de la moyenne des cinq DPE (ligne bleue): ses deux premiers secteurs d'intervention (appui macroéconomique et développement rural ne pèsent ensemble que 43% de son engagement sur la période).
- La Belgique présente également une distribution équilibrée dans la mesure où ses deux premiers thèmes d'intervention (santé et « autres secteurs ») constituent 51% de son portefeuille.
- Une forte **concentration** de l'aide impliquerait qu'elle soit focalisée sur un petit nombre de secteurs. Les secteurs sont ici listés par ordre d'allocation dans le portefeuille total des DPE ; une dispersion totale serait ainsi illustrée par une **surface vide**, où une seule branche recevrait la totalité de l'appui.
 - Si l'on mesure le poids cumulé de leurs deux premiers secteurs d'intervention, le Luxembourg, la Commission Européenne et le Danemark présentent la plus forte concentration sectorielle (leurs deux premiers secteurs d'intervention pèsent respectivement 63,6%, 62,4% et 62,3% des portefeuilles).

Illustration de la concentration sectorielle de l'aide des DPE (2000-2008)

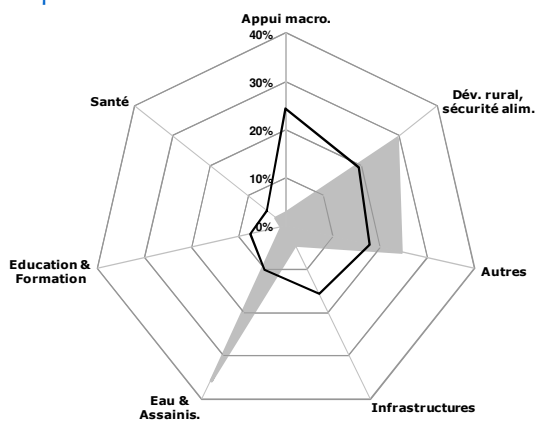
Graph. 4 - France



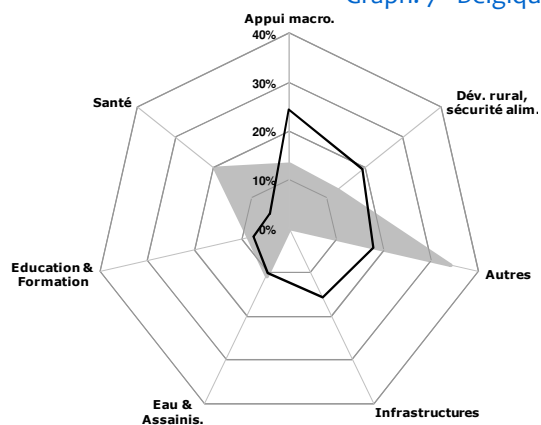
Graph. 5 - Luxembourg



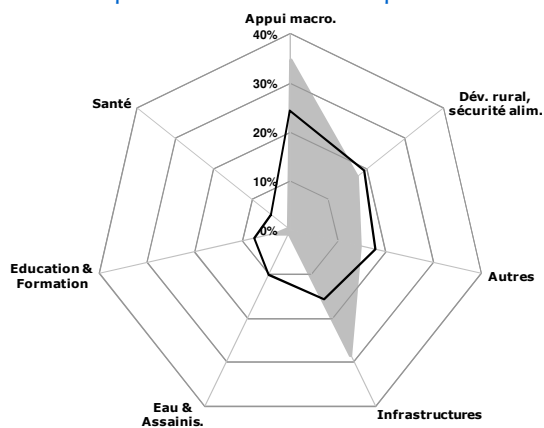
Graph. 6 - Danemark



Graph. 7 - Belgique



Graph. 8 - Commission Européenne



5. ANALYSE

5.1. Une démarche basée sur 11 questions évaluatives

L'évaluation a été conduite sur base de 11 questions évaluatives qui ont constitué le fil conducteur de l'ensemble des analyses sectorielles et thématiques. Ces 11 questions, décomposées en critères de jugements et indicateurs (voir annexe 7 et introduction à l'annexe 8) ont été appliquées aux thèmes et secteurs étudiés par des équipes sectorielles spécialisées.

Canevas des 11 questions évaluatives

(structure complète présentée en introduction à l'annexe 8)

Pertinence et cohérence

Q1. Dans quelle mesure les stratégies des DPE s'appuient-elles sur l'analyse des besoins des populations, compte tenu des interventions déjà réalisées ou en cours?

Q2. Dans quelle mesure les priorités politiques définies au sein des documents stratégiques des DPE sont-elles alignées sur les priorités politiques du Niger ?

Q3. Dans quelle mesure les stratégies des DPE au Niger sont-elles cohérentes avec leurs propres stratégies générales dans les secteurs concernés ?

Q4. Dans quelle mesure les priorités politiques des DPE sont-elles harmonisées entre elles ?

Q5. Pertinence de l'aide budgétaire

Efficacité

Q6. Dans quelle mesure les résultats attendus ont-ils été atteints au niveau sectoriel ?

Impact

Q7. Dans quelle mesure les résultats atteints par les interventions ont-ils contribué aux objectifs de la politique sectorielle ?

Q8. Dans quelle mesure les effets induits attendus de l'aide budgétaire ont-ils été atteints ?

Efficience

Q9. Dans quelles mesures les ressources sont-elles bien utilisées pour atteindre les résultats ?

Durabilité

Q10. Dans quelle mesure les effets des interventions sont-ils susceptibles d'être durables ?

Principes de la Déclaration de Paris

Q11. Dans quelle mesure les pratiques au niveau des stratégies et des interventions intègrent les principes de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle ?

L'annexe 7 restitue les analyses sectorielles structurées suivant ce canevas commun : chaque équipe sectorielle présente sa propre réponse aux questions évaluatives. L'annexe 8 présente une réponse agrégée aux questions évaluatives, à partir d'une lecture croisée des rapports sectoriels. La présente section s'appuie sur les éléments notamment développés dans ces annexes 7 et 8.

Pour ne pas allonger démesurément le rapport et pour limiter les inévitables répétitions dues à ce type d'analyse, la synthèse des réponses aux questions, premier niveau de l'analyse, n'est pas

reprise ici. C'est donc via l'annexe 8 et si nécessaire dans les études thématiques ou sectorielles présentées en annexe 7 que l'on pourra remonter aux constats qui soutiennent les analyses qui suivent. Autant que possible, les liens avec les éléments pertinents de ces annexes sont indiqués.

5.2. Deux cadres d'analyse complémentaires

Les réponses apportées aux questions évaluatives permettent d'analyser l'action des DPE au Niger selon deux cadres complémentaires, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et les critères du CAD :

- l'analyse de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris aborde le **processus de coopération** et en particulier **la relation entre les partenaires de l'aide** : les DPE et le Gouvernement d'une part, les DPE entre eux d'autre part. L'analyse de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris peut donc être considérée comme alimentant la réflexion sur les critères du CAD et en particulier sur le critère d'efficacité.
- les critères du CAD permettent d'apprécier **les performances de l'aide** à travers l'analyse de ses objectifs, ressources, réalisations, résultats et impacts.

Les conclusions et recommandations s'appuieront sur les regards complémentaires qu'apportent ces deux cadres d'analyse.

Premier cadre d'analyse : les engagements pris par les différentes parties dans le cadre de la Déclaration de Paris⁶⁸ et le Programme d'Action d'Accra⁶⁹

Du point de vue des DPE, la Déclaration de Paris comporte quatre principes (l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la redevabilité mutuelle) et une hypothèse (l'appropriation par les pouvoirs publics nationaux des politiques et pratiques de gouvernance encouragées par les bailleurs). L'enjeu de l'appropriation est au cœur des préoccupations du Programme d'Action d'Accra.

Pour pouvoir aborder ce cadre il est nécessaire de clarifier deux concepts :

- a) la notion de domaine de coopération ;
 - b) la notion de cycle de coopération.
- a) La notion de **domaine de coopération** : le processus de coopération au développement se joue entre acteurs qui poursuivent chacun leurs objectifs propres. Seule une fraction de ces objectifs est commune aux différentes parties et constitue ce que l'on peut appeler le domaine de coopération. L'analyse de l'application de ce concept au cas de la coopération entre les DPE et le Niger s'appuie sur les réponses aux questions portant sur l'appropriation (questions Q2 et Q10)⁷⁰, sur l'alignement, sur la cohérence des politiques et sur l'harmonisation des procédures (questions Q2, Q4, Q9 et Q10).
 - b) la notion de **cycle de coopération** permet d'identifier les étapes du processus de coopération en s'appuyant sur les réponses aux questions suivantes :
 - La *formulation* par les DPE de leurs politiques est abordée par la question Q3.
 - La question Q1 permet d'aborder les efforts consentis pour améliorer la *compréhension mutuelle* entre les partenaires.

⁶⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

⁶⁹ <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-French.pdf>

⁷⁰ Voir annexe 8 : réponse aux questions évaluatives.

- Le mode de définition du *domaine de coopération* est analysé sur base des réponses à la question Q2.
- Les *modalités de mise en œuvre* des interventions sont traitées par la question Q9.
- La question Q11 permet d'analyser les pratiques de *suivi et d'évaluation* et la capacité de chaque partenaire de tirer les leçons de l'expérience.

Ces deux notions permettront d'aborder l'analyse de la mise en œuvre des 5 principes de la Déclaration de Paris, à savoir :

- Le niveau d'**appropriation** par le Niger des politiques et des procédures financées par les DPE, qui constitue une condition vitale de durabilité des résultats de l'aide.
- L'**alignement** des interventions des bailleurs sur les politiques nationales et sur les procédures nationales est couvert par les questions Q2 et Q9. La question Q5 sera utilisée ici pour introduire le rôle de l'aide budgétaire comme instrument facilitant l'alignement.
- L'**harmonisation** des procédures est analysée par la question Q9.
- La question Q11 est entièrement consacrée aux deux derniers principes de la Déclaration de Paris : la **gestion axée sur les résultats** et la **redevabilité mutuelle**.

Second cadre d'analyse : les critères d'évaluation du CAD

- Deux questions permettent d'aborder plus ou moins directement le critère de **pertinence** des stratégies ou des modes d'intervention des DPE par rapport aux problèmes auxquels les Nigériens doivent faire face : la question Q1 traite des efforts d'analyse consentis par les DPE pour orienter leurs stratégies, et la Q2 traite de l'alignement des interventions des DPE sur les politiques nationales⁷¹.
- Trois questions permettent d'analyser la **cohérence** de ces approches par rapport aux stratégies gouvernementales (Q2) ou aux stratégies générales que chaque DPE s'est définies pour intervenir dans différents secteurs (Q3). L'analyse de Q2 requiert la reconstruction des **logiques d'intervention** qui sous-tendent les documents stratégiques nationaux et les stratégies d'intervention des DPE, ainsi que l'analyse de l'articulation entre ces logiques. La cohérence des stratégies des DPE entre elles est également testée (harmonisation des stratégies, Q4).
- L'**efficacité** des actions financées par les DPE est analysée à travers la question Q6. Cette question, apparemment unique, en recouvre plusieurs car l'appréciation de l'efficacité est complexe et doit faire l'objet de démarches différenciées pour chaque secteur de coopération.
- Les **impacts** des actions de coopération financées par les DPE seront abordés au niveau des principaux secteurs étudiés (Q7 et Q8) mais également et surtout au niveau de l'impact global de l'APD au Niger, financée pour moitié par les DPE.

⁷¹ L'application stricte des critères du CAD implique de regrouper la pertinence et la cohérence telle que nous la définissons ici. La CE distingue par contre ces deux concepts et les traite séparément. Une appréciation équilibrée de la « volonté de pertinence » des DPE implique toutefois que l'on reconnaisse qu'un effort d'alignement sur une politique nationale constitue un critère d'appréciation du souci du bailleur d'assurer la pertinence de ses interventions. L'analyse de la pertinence des politiques du Niger ne fait pas partie du champ de cette évaluation. Par contre, la question du niveau d'appropriation de ces politiques par les autorités nigériennes à différents niveaux est incontournable et abordée plus loin.

- Les facteurs **d'efficience** sont analysés à partir de la Q9. Le débat sur le choix des instruments sera notamment abordé (Q9 et Q5). L'analyse de l'efficience s'appuiera également sur l'analyse du cycle de coopération décrit ci-dessus.
- La question Q10 apprécie la mesure dans laquelle les effets des interventions sont **durables**.

Le tableau suivant résume la prise en compte de ces dimensions par les questions évaluatives.

Tableau 7 : Cadres d'analyses et questions d'évaluation

Cadres conceptuels	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11
1. Déclaration de Paris											
Harmonisation				X					X		
Alignement		X							X		
Appropriation	X	X								X	
Redevabilité mutuelle et gestion axée sur les résultats											X
<i>1a. Domaine de coopération</i>											
Appropriation		X								X	
Alignement et harmonisation des politiques et procédures		X		X					X	X	
<i>1b. Cycle de coopération</i>											
Formulation			X								
Compréhension mutuelle	X										
Contour du domaine de coopération		X									
Modalités de mise en œuvre									X		
Suivi et évaluation											X
2. Critères d'évaluation du CAD											
Pertinence	X				X						
Cohérence		X	X	X							
Efficacité						X					
Impact							X	X			
Efficience									X		
Durabilité										X	

5.3. Premier cadre d'analyse : la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris

L'analyse de la mise en œuvre des 5 principes de la Déclaration de Paris aborde **la relation entre les partenaires de l'aide** : les bailleurs et le Gouvernement d'une part, les bailleurs entre eux d'autre part. L'analyse de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est donc une analyse du processus de l'aide. Pour l'aborder plusieurs étapes sont nécessaires :

- Identifier les hypothèses sous-jacentes aux principes de la Déclaration de Paris ;
- Introduire des hypothèses de travail et concepts susceptibles de guider l'analyse ;
- Repérer dans les constats de l'évaluation certains éléments qui permettent d'apprécier dans quelle mesure ces hypothèses se vérifient ;
- Conclure en appréciant le niveau de mise en œuvre des 5 principes de la Déclaration de Paris et les conséquences sur certains critères du CAD, tels que la pertinence ou la durabilité.

5.3.1. Déclaration de Paris : les hypothèses implicites

Les bailleurs ayant souscrit à la Déclaration de Paris s'inscrivent dans la démarche suivante :

1. **Ils supposent** que les valeurs⁷² et objectifs qu'ils défendent sont partagés par le Gouvernement du pays partenaire ;
2. **Ils proposent** des solutions techniques pour permettre de progresser dans le sens de ces valeurs (politiques socio-économiques d'une part, appui institutionnel d'autre part), ainsi que les moyens humains et financiers nécessaires pour convaincre de la pertinence de ces propositions et les mettre en œuvre ;

⁷² La notion de valeurs est entendue ici dans le sens de « valeurs culturelles » propres à chaque société qui déterminent les normes comportementales de leurs membres et donc les comportements encouragés ou dissuadés dans des domaines aussi cruciaux pour le développement que la natalité, le statut et la fonction sociale de la femme, la protection accordée aux enfants, la relation à la terre, au troupeau, aux ressources naturelles, l'exercice du pouvoir et les pratiques de redevabilité vis-à-vis de tous ou d'une partie des citoyens et citoyennes. La notion même de citoyenneté et le sentiment d'appartenance, la notion de propriété privée et de bien public, la conception des libertés individuelles, des droits de l'homme, les solidarités intra et inter-claniques ou intergénérationnelles (environnement), etc. sont régies par ces systèmes de valeurs.

Ces valeurs ne sont pas communes à tous les Nigériens, comme l'attestent par exemple les difficiles négociations foncières entre éleveurs et agriculteurs ou les différences culturelles qui séparent la campagne de la ville. Les migrants démontrent que les systèmes de valeurs peuvent évoluer. C'est d'ailleurs le cas entre les générations dans les sociétés urbaines pratiquement sous tous les ciex : les enfants ne partagent pas exactement le même système de valeurs que leurs parents. A fortiori dans un contexte de coopération entre institutions et individus provenant de continents différents, il est indispensable de vérifier dans quelle mesure les valeurs qui sous-tendent l'action de chacune des parties et les motivent à coopérer, sont partagées ou au moins compatibles et permettent de fixer des objectifs communs et de s'entendre sur une hiérarchisation des priorités. Reconnaître la diversité des systèmes de valeurs ne signifie pas qu'il faille accepter ces systèmes tels quels. Certaines déclarations récentes de stratégie de développement, telle celle du Danemark (mars 2010), expriment d'ailleurs très clairement la volonté de consacrer l'aide à promouvoir des valeurs qui paraissent importantes à ce bailleur.

Dans la Déclaration de Paris par contre, on ne trouve aucune allusion à la spécificité des systèmes de valeurs. La Déclaration de Paris semble partir au contraire de l'hypothèse de la communauté des systèmes de valeurs entre bailleurs et bénéficiaires de l'APD ; elle en déduit que l'appropriation et l'alignement constituent des facteurs clefs de l'efficacité de l'aide.

<http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/DanishDevelopmentPolicy/Partnership2000/InConsultationNewDanishStrategyForDevelopmentCooperation/>

http://www.unesco.org/education/tlsf/TLSF/theme_d/mod20/uncom20to3.htm

3. **Ils supposent** que, moyennant un effort suffisant de « développement des capacités », le pouvoir en place dans le pays partenaire (gouvernement et autres acteurs politiques importants) « **s'approprie** » progressivement ces politiques et procédures ;
4. **Ils alignent** leurs stratégies et procédures sur celles dites « du gouvernement » à mesure que le processus d'appropriation progresse ;
5. **Ils encouragent** la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle pour s'assurer que ces interventions alignées contribuent bien à promouvoir les valeurs et objectifs qu'ils défendent et pouvoir en rendre compte à leurs contribuables.

Ce schéma peut effectivement conduire à une amélioration considérable de l'efficacité de l'aide pour autant que les hypothèses 1 et 3 identifiées ci-dessus soient vérifiées, c'est-à-dire pour autant que les valeurs et objectifs proposés soient partagés et qu'il y ait appropriation effective des moyens (politiques, procédures) proposés pour les atteindre.

Depuis 2000, le noyau commun des valeurs promues par les DPE et un certain nombre d'autres bailleurs de fonds⁷³ est exprimé par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Les OMD ne constituent pas les seuls objectifs poursuivis par chaque DPE au Niger, mais ils représentent un corps d'objectifs commun politiquement puissant supporté par un nombre important de bailleurs de fonds. Le pouvoir d'influence des OMD provient du très large consensus dont ils ont fait l'objet⁷⁴, mais surtout du fait que pour chacun des objectifs fixés, des cibles sont précisées⁷⁵ et les progrès réalisés vers ces cibles sont « éclairés » par des indicateurs dont les évolutions sont régulièrement suivies et publiées.

Les SRP successives, dont la dernière de 2007, visent explicitement à atteindre les OMD et les stratégies sectorielles du gouvernement. Elaborées à la demande et avec l'appui des bailleurs de fonds, elles constituent les signaux sur lesquels les bailleurs s'appuient pour considérer que les hypothèses 1 et 3 sont vérifiées. Ces textes constituent également la principale base sur laquelle les bailleurs « alignent » leurs stratégies d'intervention.

De nombreux pays disposent de stratégies de lutte contre la pauvreté, mais la mesure dans laquelle ces stratégies guident effectivement les décisions des différents niveaux de pouvoirs publics reste une source de préoccupation et de fragilité de la démarche. D'où l'importance accordée à ce point dans le Programme d'Action d'Accra.

**Renforcer l'appropriation du processus
de développement par les pays**

« 12. Les pays en développement définissent et mettent en œuvre leurs politiques de développement afin d'atteindre leurs propres objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Nous sommes convenus, aux termes de la Déclaration de Paris, que ce serait à notre priorité absolue. »

Programme d'Action d'Accra, 4 septembre 2008.

⁷³ Mais pas tous et le poids relatif de ceux qui suivent cette ligne diminue.

⁷⁴ Rappelons que les OMD ont été adoptés aux Nations Unies, en septembre 2000 à l'occasion du Sommet de Millénaire, par une assemblée regroupant 192 pays et 23 organisations internationales. Cela ne signifie toutefois pas que tous les pays (qu'ils soient bailleurs de fonds ou bénéficiaires) les poursuivent avec le même niveau d'engagement.

⁷⁵ Ces cibles sont définies au niveau mondial. Tous les pays ne partent pas du même point de départ. Malgré son point de départ particulièrement bas pour la plupart des paramètres suivis, Le Niger en a fait des cibles nationales. La SDRP est très claire sur ce point.

L'analyse des niveaux d'appropriation et d'alignement et l'identification de facteurs explicatifs est particulièrement difficile et politiquement sensible. Une approche en termes généraux est tentée ici. Elle est ensuite appliquée autant que possible à la relation entre les DPE et le Niger.

Plusieurs **hypothèses de travail** sous-tendent l'analyse. Il est nécessaire d'en exposer les principales avant de tenter de porter un jugement spécifique dans le cas du Niger :

- Coopérer à deux (ou à plusieurs dans un cadre multi-bailleurs) c'est articuler des acteurs qui diffèrent par :
 - leurs cultures et systèmes de valeurs ;
 - leurs cadres stratégiques ;
 - leurs pratiques administratives ;
 - leurs systèmes de contrôle ;
 - leurs systèmes de redevabilité (ils rapportent à des groupes différents).
- L'aide au développement englobe des interventions de diverses natures pour lesquelles les notions d'appropriation et de viabilité n'ont pas toujours le même sens⁷⁶. Cela peut avoir des conséquences sur ce qui est attendu du partenariat. Le jugement sur le fonctionnement du partenariat doit donc probablement être nuancé selon la nature de l'intervention.
- Le gouvernement du Niger exprime des choix politiques et affiche des pratiques de gouvernance qui lui sont propres. Il souhaite les faire évoluer, mais pas nécessairement dans la ligne ni au rythme proposés par les bailleurs de fonds.
- Les DPE ont souscrit aux engagements de la Déclaration de Paris mais ils doivent rendre compte à leurs propres citoyens (via les Etats Membres pour la Commission Européenne) de l'utilisation des fonds publics et de l'efficacité de leur utilisation par rapport à leurs priorités. L'alignement n'est donc possible que dans les domaines où les priorités et pratiques des deux parties sont compatibles. L'ensemble du champ couvert par la coopération DPE-Niger ne répond pas nécessairement à ces conditions.
- La démarche de coopération implique d'autres bailleurs, avec lesquels les DPE cherchent à harmoniser leurs priorités et pratiques d'APD.

5.3.2. Le concept de domaine de coopération

La diversité des caractéristiques, intérêts et valeurs des acteurs implique – si l'on exclut l'hypothèse de soumission totale de toutes les parties à l'une d'entre elles – que la coopération entre les DPE et le Niger ne soit possible que dans un « champ » délimité qui ne couvre qu'une fraction des valeurs et priorités du gouvernement nigérien, une fraction de celles du DPE concerné et une fraction de celles des autres bailleurs actifs dans le pays. On appellera ce champ le **domaine**

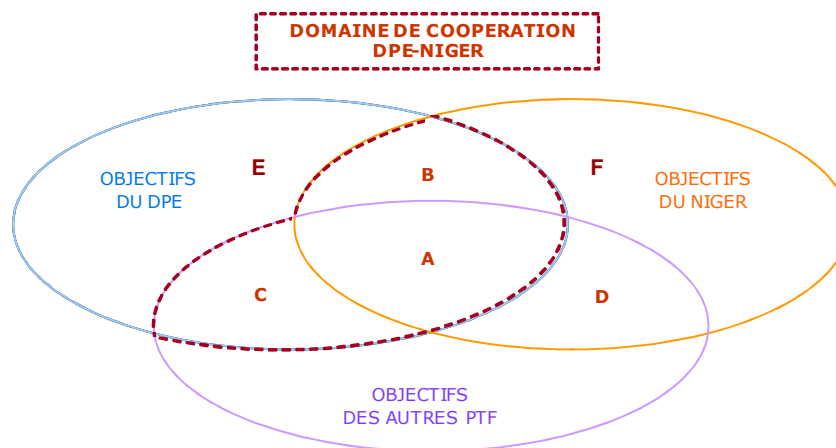
⁷⁶ L'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France (SEE, Janvier 2008) attire l'attention sur le fait que l'aide est motivée par des objectifs de natures diverses :

- Accompagner l'action publique d'un pays qui ne dispose pas des ressources financières et/ou des capacités techniques suffisantes pour se prendre totalement en charge,
- Contribuer à la prise en charge d'enjeux publics mondiaux,
- Promouvoir les valeurs, les intérêts ou les priorités du bailleur,
- Répondre à l'urgence humanitaire.

Les parties doivent tenir compte de ces différentes motivations, notamment pour envisager les modalités de leur appropriation, alignement et durabilité.

de coopération entre chaque DPE et le gouvernement du Niger⁷⁷. Il peut être représenté schématiquement comme suit :

Schéma 9. Domaine de coopération DPE-Niger



- Les trois ellipses représentent les objectifs et valeurs des différents partenaires de la coopération avec le Niger. Le DPE d'une part et les « autres Partenaires Techniques et Financiers (PTF)⁷⁸ » d'autre part, sont représentés chacun comme partie unique pour simplifier le schéma. Ceci ne signifie pas qu'ils sont traités comme tels dans l'analyse, comme l'atteste la reconstitution des logiques d'intervention de chacun d'entre eux présentée en annexe 3. Les DPE ayant agi jusqu'à présent dans le cadre d'accords bilatéraux et non comme un ensemble, chaque coopération DPE/Niger devrait être représentée par un schéma différent. Le domaine de coopération entre chaque DPE et le Niger est défini par les zones A, B et C :
 - a. Les trois partenaires (DPE, gouvernement du Niger et autres PTF) coopèrent dans des conditions idéales dans la **zone A**, espace des objectifs partagés par tous. En principe, le rôle de la SRP et de la SDRP est de définir cette zone, pour autant que ce document soit complet, réellement approprié par le Niger et partagé par les principaux bailleurs. Cette zone correspond au domaine idéal d'application des 5 principes de la Déclaration de Paris.
 - b. La **zone B** représente les objectifs partagés par le DPE et le Niger, mais pour lesquels l'implication d'autres bailleurs est limitée. On peut parler ici d'appropriation et d'alignement, mais pas nécessairement de cohérence politique avec les autres bailleurs.
 - c. La **zone C** décrit des priorités partagées par le DPE et les autres bailleurs, mais pour lesquelles le gouvernement du Niger pourrait moins s'investir, c'est-à-dire autoriser sans soutenir.
 - d. Réciproquement, il faut avoir conscience de l'existence d'une **zone D**, qui ne relève pas du domaine de coopération avec le DPE mais d'une coopération entre

⁷⁷ Le gouvernement est considéré ici comme l'interlocuteur des bailleurs. C'est au gouvernement qu'il est fait référence lorsque l'expression « le Niger » est utilisée. Toute initiative soutenue par les DPE et inscrite au budget de l'Etat est considérée comme, sinon demandée et soutenue, au moins autorisée par le gouvernement, même si elle est mise en œuvre par des acteurs déconcentrés (services périphériques de l'administration) ou décentralisés (acteurs indépendants de l'administration centrale).

⁷⁸ Dans ce cas, cette catégorie comprend aussi les autres DPE.

le Niger et d'autres bailleurs. Cette zone s'étend, notamment sous l'influence de « nouveaux bailleurs » qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cadre du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et poursuivent d'autres priorités.

- e. Enfin, on gardera à l'esprit que l'ellipse de gauche, qui représente l'ensemble des raisons pour lesquelles le DPE coopère avec le Niger, comporte un certain nombre d'objectifs qui lui sont propres, qu'il ne partage avec aucun de ses partenaires, et qui ne font donc pas partie du domaine de coopération (**zone E**). La coopération est une des dimensions de la politique étrangère. Par nature, une politique étrangère n'est jamais totalement transparente.
- f. L'ellipse de droite rappelle que le Gouvernement nigérien poursuit également un certain nombre d'objectifs politiques qu'il ne partage pas avec les bailleurs de fonds (**zone F**) : la coopération avec les bailleurs ne constitue qu'une dimension de la politique nationale et ne concerne qu'une fraction des objectifs poursuivis par le Niger.

Formellement, si l'on prend la SRP et les principales stratégies sectorielles du gouvernement comme référence et si l'on suppose que tous les volets de ces stratégies bénéficient du même support politique (appropriation) de la part du gouvernement, on en déduira que la zone A est relativement importante⁷⁹. Autrement dit, les niveaux d'alignement sont relativement bons ; cela pourrait être considéré comme un atout de la coopération entre le Niger et les DPE.

En pratique toutefois, l'importance apparente de la zone A résulte plutôt d'un manque de définition des priorités stratégiques, tant du point de vue du gouvernement que de celui des bailleurs. La SDRP est typique à ce niveau : elle présente une analyse structurée et assez complète débouchant sur une analyse SWOT⁸⁰ assez réaliste, suivie de scénarios de croissance économique dont le plus ambitieux est retenu comme l'objectif à atteindre (probablement à juste titre compte tenu des défis à relever). Au-delà de cette démarche, on pourrait s'attendre à des plans d'actions définissant priorités et chemins critiques, mais on y trouve des références aux stratégies sectorielles existantes avec pour inconvénient que l'ensemble débouche sur de trop longues listes de domaines d'interventions sans réelles priorités, dans lesquels les DPE ont pu s'inscrire sans trop devoir concentrer leurs interventions⁸¹.

Les stratégies du Gouvernement et celles des DPE sont si ouvertes qu'il est difficile d'y trouver des défauts majeurs d'alignement. On observe toutefois une différence d'accents entre :

- le discours des stratégies gouvernementales qui, depuis la formulation de la SDRP, placent une croissance économique rapide au centre des objectifs et la présentent comme une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté et, plus spécifiquement comme une condition d'atteinte des OMD; et
- l'allocation des ressources des DPE qui vise plus directement à réduire la pauvreté selon les priorités dictées par les OMD, en focalisant sur la santé de base, l'éducation primaire, l'accès à l'eau, le développement rural et la sécurité alimentaire dans les zones les plus pauvres. A l'intérieur de ce faisceau assez large d'actions susceptibles de contribuer aux OMD, les allocations de ressources sont guidées par certains choix propres aux DPE, découlant de leur histoire de coopération avec le Niger.

⁷⁹ Voir notamment le chapitre 4 et l'annexe 3 qui comparent les logiques d'interventions des stratégies nationales et celles des DPE.

⁸⁰ SDRP, pp 76 et 77.

⁸¹ On notera que la production de programmes opérationnels structurés en aval des stratégies fait partie des engagements de la Déclaration de Paris : « Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (Indicateur 1) ».

Sans qu'il y ait contradiction formelle entre ces deux discours, il faut reconnaître que dès le début de la période sous revue, l'alignement entre DPE et stratégies gouvernementales n'était pas total. Dès 2002 les auteurs du DSP français avaient identifié les risques d'une telle évolution.

**Les risques d'une concentration des moyens
trop exclusive sur la pauvreté identifiés dès 2002**

« Globalement les partenaires extérieurs sont présents dans la quasi-totalité des secteurs. Leur action est toutefois de plus en plus concentrée sur les domaines sociaux (éducation, santé, sécurité alimentaire) et institutionnels (renforcement des capacités) et donc moins présente dans les domaines plus économiques (infrastructures, mines, PME, tourisme, irrigation).

[...] Dans le même temps, la France, comme les autres grands bailleurs généralistes ne peut regarder sans une certaine inquiétude un risque de désintéressement des partenaires extérieurs pour des domaines moins prioritaires mais néanmoins indispensables à un développement équilibré du pays (enseignement secondaire et supérieur, hôpitaux, culture, appui aux PME, infrastructures urbaines, développement du potentiel productif). »

Ambassade de France au Niger (février 2002). Document stratégique pays France-Niger, pp 14 et 15.

Les risques identifiés par l'Ambassade de France dès 2002 se sont confirmés et même aggravés au cours de la période. La concentration des discours et des ressources sur l'aide directe aux plus pauvres s'est accrue au cours de la période, alors que l'accent mis par le gouvernement sur la croissance était renforcé entre la SRP de 2002 et la SDRP de 2007. Malgré les signaux donnés par l'Ambassade de France en 2002, même le DCP français de 2006-2010 s'inscrivait dans la tendance générale des DPE en concentrant ses ressources sur « trois secteurs directement liés à la lutte contre la pauvreté » : l'éducation de base, la santé et l'eau-assainissement « afin d'accompagner le Niger vers les OMD⁸² ».

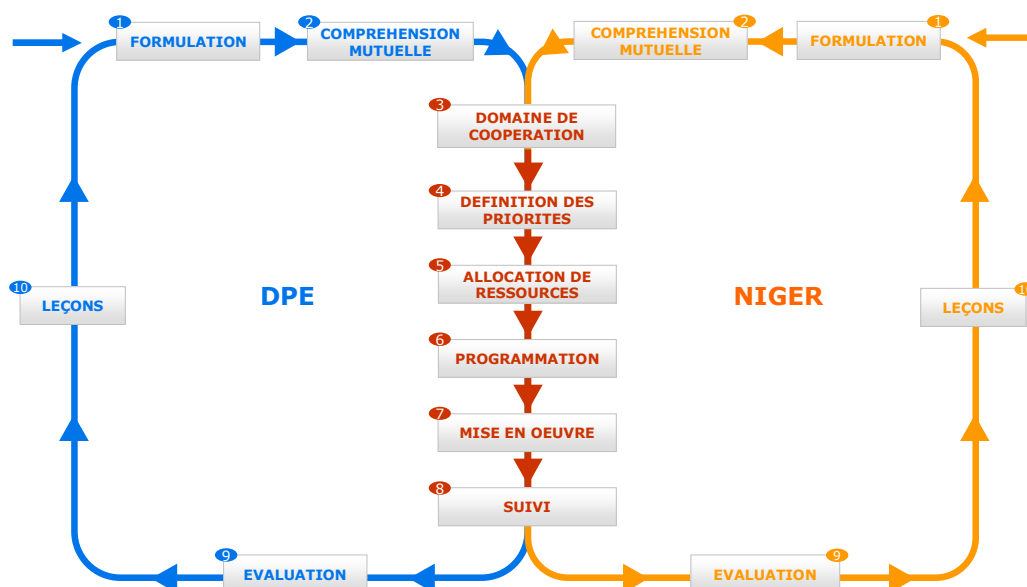
Les DPE ont leurs propres objectifs, partiellement exprimés dans les OMD ; le Gouvernement a les siens, dont certains sont formulés sous l'influence d'autres bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale et exprimés dans les SRP. D'autres sont de nature plus strictement politique, comme pour tous les gouvernements du monde. L'analyse du cycle de coopération permet d'aborder étape par étape la manière dont les DPE et le gouvernement ont articulé leurs priorités respectives pour concevoir et mettre en œuvre leurs programmes de coopération..

5.3.3. Le cycle de coopération

A l'image du cycle de projet, le **cycle de coopération** peut être présenté comme une succession circulaire d'étapes. Pour des raisons d'efficacité, certaines de ces étapes doivent être conduites en interaction avec le partenaire. Le devoir de redevabilité impose par contre que d'autres étapes soient conduites séparément par chacune des parties. Ce cycle peut être représenté graphiquement comme suit.

⁸² On notera toutefois que le programme français comporte également d'autres volets, dont un volet d'appui à l'enseignement supérieur et à la recherche, mais en dehors de ses secteurs de concentration.

Schéma 10. Le cycle de coopération – Schéma théorique



En principe chaque DPE formule sa politique d'appui au Niger (1 - motivations, objectifs, approche, moyens), tente de comprendre les priorités et contraintes de son partenaire nigérien (2) afin de faciliter la négociation, identifie avec lui l'ensemble objectifs de développement qu'il est prêt à soutenir (3 - domaine de coopération), coopère avec le gouvernement pour hiérarchiser ces objectifs (4) et les sélectionner en fonction des moyens disponibles (5 et 6) et pour mettre les interventions en œuvre (7). Il coopère également avec le gouvernement pour concevoir et mettre en œuvre un système de suivi adapté aux priorités définies (8). Ensuite chaque partenaire évalue les résultats en fonction de ses priorités politiques propres (9), en tire les leçons (10), ajuste sa politique (1) et entreprend un nouveau cycle de négociation pour ajuster le domaine de coopération, les priorités et les modalités de mise en œuvre en fonction des leçons tirées de l'expérience.

Les paragraphes suivants décrivent comment ce cycle a été appliqué dans la pratique.

1. La formulation des politiques

Le DSP français de 2002 avait le mérite d'être très explicite sur les raisons pour lesquelles il était important pour la France d'être « présente » au Niger à travers une coopération active⁸³. Un tel document affiche l'ensemble des objectifs qui justifient la coopération française avec le Niger, dont il est clair que seule une partie peut faire l'objet d'un domaine commun de coopération avec le Niger (zones A et B) et/ou converger avec ceux des autres bailleurs (zones A et C). Le DSP est un document de stratégie clairement intégré dans les priorités de la politique étrangère française au Niger. On notera toutefois que l'on n'y retrouve pas les références à l'uranium auxquelles on pourrait s'attendre. Le DSP de 2002 n'est pas signé par le partenaire nigérien. Le DCP de 2007 qui a suivi est signé par les deux parties, même si le caractère partenarial de son élaboration est parfois contesté, comme ce fut le cas pour la première génération de DCP dans de nombreux pays⁸⁴.

⁸³ DSP français de 2002, pp. 2 et 3 : Les enjeux de la présence française au Niger.

⁸⁴ Cette question a été systématiquement abordée dans l'évaluation de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris par la France, SEE, janvier 2008.

La Commission Européenne établit sa stratégie en deux temps : elle formule un Country Strategy Paper (CSP) qui lui est propre. Ce document sert de base au Programme Indicatif National (PIN) qui est signé par les deux parties. La proximité des deux documents est toutefois très grande et la CE n'est donc pas très explicite sur les « raisons de la présence européenne au Niger ». L'Europe n'ayant pas de politique étrangère commune, on peut toutefois considérer que le programme pays reflète une fraction importante des priorités effectives de la Commission.

Le Danemark a produit un document de stratégie relatif à sa coopération avec le Niger pour la période 2006-2010. Le document insiste sur la volonté danoise de contribuer à la mise en œuvre efficace de la SRP à travers la SDR. Le document stratégique du Danemark n'est pas contresigné par le Gouvernement nigérien.

La Belgique et le Luxembourg formulent des programmes indicatifs de coopération (PIC) signés par les deux parties et qui tiennent lieu pour ces DPE de « stratégie pays ».

Le Gouvernement nigérien de son côté, sollicité par les bailleurs, a fait de grands progrès en termes de formulation de ses politiques. Celles-ci, assez calquées sur les priorités affichées par les bailleurs, n'offrent toutefois qu'une vue partielle des priorités réelles des décideurs nigériens.

Le fait que les objectifs des parties prenantes à la coopération ne soient que partiellement identifiables à travers le discours stratégique affiché est également vérifiable à l'échelle des projets.

« On dit que la finalité de l'aide c'est d'améliorer le bien-être. C'est l'alibi qu'on donne mais comme le disait quelqu'un, dans un projet il y a plusieurs projets. Il y a plusieurs projets qui, à tous les niveaux, sont là. Certes à travers un joli message on dit que l'aide est pour l'amélioration des conditions de vie des groupes cibles. Mais à travers l'aide le bailleur a son propre projet et le gouvernement a son propre projet »

LASDEL, *A cheval donné...*, Rapport final version provisoire, p.20.

D'où l'importance d'une plus grande lucidité de chacun par rapport aux objectifs de l'autre partie, voire des autres dans un contexte d'action multi-bailleurs.

2. Compréhension mutuelle

Pour pouvoir négocier sainement un **domaine de coopération** (ensemble des objectifs à la poursuite desquels on va coopérer), il est important que chaque partenaire exprime ce qu'il veut et comprenne autant que possible les priorités et contraintes de son interlocuteur. L'étude LASDEL le dit clairement, et cela est confirmé par des études comparables dans d'autres pays⁸⁵: les Nigériens ne s'attendent pas à ce que l'aide soit désintéressée, ils comprennent (et caricaturent peut-être) les motivations de la France, mais restent interrogatifs sur celles des autres DPE. Les Nigériens font l'hypothèse correcte que toute aide est forcément intéressée, sinon elle n'est pas justifiable vis-à-vis du contribuable. « L'intérêt » ou motivation de l'aide pour le bailleur est toutefois loin d'être strictement financier ou commercial. Il est également politique (promotion de valeurs telles que celles exprimées par les OMD), mais également géopolitique (sécurité, approvisionnements en uranium et autres minerais, « gestion » des migrations, soutien à la francophonie, positionnement de l'Europe en Afrique, lutte contre le

⁸⁵ Un haut fonctionnaire camerounais exprimait ceci en termes très directs « les Chinois, au moins, on sait ce qu'ils cherchent. Par contre, on comprend de moins en moins les Français et on a l'impression qu'ils risquent de nous abandonner ». Plusieurs Camerounais de haut niveau ont fait comprendre que la compréhension des intérêts du partenaire est nécessaire pour inspirer confiance dans la stabilité de la relation. Source : SEE, Evaluation des outils de la coopération française avec le Cameroun pour la période 2001-2007, pour la Direction Générale de la Coopération Internationale au Développement-DGCI et l'Agence Française de Développement-AFD (Janvier 2009).

terrorisme...). Plus récemment, il est également motivé par une certaine conception de l'intérêt général à travers la protection de biens publics mondiaux : biodiversité, changement climatique, grandes endémies, etc.

On l'a dit, le DSP français de 2002 était le document le plus clair à ce niveau. Les autres le sont moins et les Nigériens semblent y être sensibles. Il faut néanmoins relever le discours particulièrement explicite de la coopération danoise en matière de promotion de l'égalité des genres, des droits de l'Homme et de la démocratie. Le document de stratégie relatif à sa coopération avec le Niger pour la période 2006-2010 est particulièrement critique et explicite quant à la situation du Niger en matière de genre : « *Le problème essentiel des femmes reste la pauvreté mais aussi une vulnérabilité extrême dans un contexte social où le poids des traditions et de la religion plombe tout débat sur les droits des femmes. L'amélioration de la condition féminine constitue la clé de voûte de la coopération danoise au développement*⁸⁶ ».

Les DPE se reposent beaucoup sur les travaux de préparation des stratégies du gouvernement pour y trouver les analyses des contraintes et priorités de ce dernier. Dans quelle mesure est-ce suffisant pour expliquer le comportement politique au quotidien des décideurs nigériens, tant au niveau central qu'au niveau local ? Les rubriques « mauvaise gouvernance », ou « contraintes de ressources humaines » ne cache-t-elle pas une complexité mal comprise par les DPE ? La réponse classique aux problèmes observés – qualifiée d'appui institutionnel et développement des capacités – ne semble pas toujours basée sur un effort suffisant d'analyse politique et institutionnelle. L'analyse des causes des apparentes carences de capacités fait particulièrement défaut ; ces carences ne cachent-elles pas parfois un manque de volonté de mettre en œuvre les programmes proposés et donc un manque d'appropriation des objectifs par les bénéficiaires ?

Les analyses politiques, sociologiques et anthropologiques existent, même si les dynamiques politiques récentes pourraient être mieux couvertes ; le Sahel est une zone qui a fait l'objet de nombreuses études⁸⁷. Dans quelle mesure ce capital de connaissances nourrit-il les décisions en matière de coopération ? L'idée d'associer le LASDEL à la présente évaluation est une tentative intéressante dans ce sens. Les études norvégiennes en matière de genre⁸⁸ constituent un autre exemple positif d'amélioration de la compréhension mutuelle. La promotion des valeurs des DPE dans ce domaine comme dans d'autres se fait souvent en tentant de modifier le système de valeurs du partenaire avant d'avoir tenté de le comprendre.

Globalement le niveau de compréhension mutuelle, et même l'importance accordée à cet enjeu semblent insuffisants. Les DPE pourraient être plus explicites quant à leurs intentions et investir plus dans l'analyse des valeurs, priorités et contraintes de leurs interlocuteurs, ceci afin de faciliter le dialogue sur le domaine de coopération.

3. Définition du domaine de coopération

Cette phase décrit la **négociation** de l'ensemble des objectifs sur lesquels le bailleur et le Gouvernement sont prêts à coopérer. Selon le schéma proposé plus haut, ce domaine, négocié bilatéralement entre chaque DPE et le gouvernement, comporte théoriquement trois zones :

- La zone A regroupe les objectifs communs au DPE concerné, au Gouvernement et aux autres bailleurs ;
- La zone B reprend les objectifs d'intérêt essentiellement bilatéral (DPE-Gouvernement) ;

⁸⁶ Note sur la coopération danoise avec le Niger 2006-2010 (sans auteur) (sans date)

⁸⁷ La France y a notamment largement contribué comme l'attestent entre autres les bibliographies du LASDEL, de l'IRD et de nombreuses autres institutions de recherche.

⁸⁸ Etude sur la vulnérabilité féminine, Marthe Doka, Care, Norad, juin 2002.

- La zone C reprend les objectifs poursuivis par les bailleurs, dont le DPE en question, mais peu soutenus par le Gouvernement. Le Gouvernement accepte que les bailleurs poursuivent des objectifs de type C sur son territoire mais leur accorde une priorité basse et « s'approprie » peu ces objectifs.

Cette négociation a été grandement facilitée et clarifiée entre 2000 et 2008, grâce à l'effort de formulation des stratégies réalisé de part et d'autre. Par contre, on peut se poser la question de ce que comporte chacune des trois zones.

On pourrait s'attendre à ce que la poursuite des OMD, clairement identifiée comme objectif général tant dans les SRP que dans les stratégies des DPE, constitue le cœur de la zone A. Le Gouvernement met clairement en évidence, dans la SDRP, l'enjeu central de la croissance économique par habitant comme condition nécessaire pour atteindre les OMD, et bâtit sa stratégie sur cet objectif principal. Les DPE font beaucoup moins référence à cet enjeu dans leurs documents stratégiques. Ils se focalisent plus directement sur le soutien aux plus pauvres. Tout partage est arbitraire, mais il semble réaliste de déduire que les objectifs directement axés sur la croissance économique sont plus largement partagés avec d'autres bailleurs qui ont d'ailleurs inspiré la production de la SDRP, qu'avec les DPE. Ces objectifs se retrouvent donc très partiellement en zone A, mais plus largement en zone D, partagés notamment avec la Banque Mondiale, et peut-être même avec la Chine et les bailleurs du Moyen Orient, dans la mesure où l'on considère que les grandes infrastructures comme le barrage de Kandadji sont susceptibles d'avoir un impact sur la croissance.

Par contre, les rapports sectoriels indiquent⁸⁹ que le gouvernement ne semble pas prêt à prendre le leadership pour soutenir certaines initiatives des DPE, dont il accepte pourtant l'exécution. On pensera notamment à des initiatives portant sur la question de genre, l'hygiène dans les écoles, la décentralisation, l'amélioration de la gouvernance financière, certaines initiatives d'appui aux groupes les plus pauvres, notamment à l'initiative d'ONG. La faible durabilité de ces initiatives est éloquent⁹⁰. Ces objectifs se retrouvent en zone C. Au sein du groupe des DPE, cette zone C est importante. La puissance du signal politique des OMD a pour conséquence que les bailleurs, et particulièrement les DPE progressent rapidement pour poursuivre leurs objectifs et assurent de plus en plus la cohérence de leurs stratégies d'intervention.

La zone A des objectifs sur lesquels s'appliquent les principes de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement et harmonisation en particulier) est donc assez étroite. L'interaction entre Gouvernement et DPE pour réagir aux crises alimentaires ou pour développer des capacités de réaction dans ce sens n'a pas été sans faille⁹¹.

La France partage en outre avec le Niger une zone B relativement importante, dans laquelle on retrouve la coopération culturelle (bien que l'on y retrouve également quelques initiatives conjointes avec d'autres bailleurs). On y trouve également certains objectifs de coopération militaire et les accords dans le domaine minier.

Par contre certains problèmes pourtant très contraignants pour le développement du pays, tels le conflit touareg restent largement en dehors du domaine de coopération (zone F).

⁸⁹ Voir rapports sectoriels santé, éducation, développement rural, sécurité alimentaire et environnement notamment.

⁹⁰ Les constats en matière de durabilités sont synthétisés en annexe 8 question 10 (A8.10.1)

⁹¹ Voir annexe A8.2.1 volet développement rural, où l'on met en évidence les difficultés d'aligner les interventions des bailleurs entre eux et avec le gouvernement dans un domaine pourtant aussi sensible que la gestion des crises alimentaires. Cette analyse est détaillée dans l'étude de l'IRAM : *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : Enseignements de la crise du Niger de 2005*, pour la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement du Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes, IRAM, Denis Michiels et Johny Egg (2007).

4. Définition des priorités

En principe, les objectifs reconnus par les parties comme faisant partie du domaine de coopération devraient être hiérarchisés, des cibles devraient être fixées et les moyens pour les atteindre priorisés⁹². Cette étape manque dans la coopération entre le Niger et les DPE. Certaines cibles sont fixées dans les SRP et dans plusieurs secteurs, mais la stratégie d'ensemble pour les atteindre n'est pas fixée. Les deux SRP successives et les stratégies sectorielles fonctionnent comme des colonnes vertébrales sur lesquelles chaque bailleur vient greffer son approche, considérant que si celle-ci n'est pas en contradiction avec le discours général de ces stratégies, elle est donc pertinente et alignée.

Le Programme de Développement Sanitaire (PDS), dont l'exécution est pilotée dans le cadre d'un dialogue actif et constructif sous la conduite d'un ministre proactif, peut être considéré comme une exception à ce tableau⁹³. Même dans ce secteur, l'optimisation des allocations de ressources par rapport à des objectifs clairement hiérarchisés a encore beaucoup de progrès à faire. Tous les acteurs du secteur ne montrent pas nécessairement une grande volonté de s'inscrire dans une démarche commune.

Le titre de l'étude du LASDEL prend tout son sens ici : « *A cheval donné on ne regarde pas les dents* ». Le Gouvernement, conscient du fait que l'aide a un impact économique et politique important quelque soit son efficacité, a tendance à accepter les offres de coopération, adoptant une logique de « non-objection » par rapport aux initiatives proposées. Il ne tente pas d'imposer une quelconque forme d'optimisation de l'allocation des ressources de l'aide pour atteindre ses objectifs stratégiques, probablement parce que cela lui imposerait l'exercice politiquement difficile de les hiérarchiser strictement et parce qu'une telle approche risquerait de ralentir le flux d'aide. Les DPE semblent se satisfaire de cette liberté. S'ils acceptent, non sans difficultés, de concentrer progressivement leurs moyens sur un nombre plus restreint de domaines, c'est plus en réponse à une pression exogène motivée par l'efficacité⁹⁴ que dans un souci d'optimisation de l'allocation des ressources dans un cadre guidé par le Gouvernement.

5 et 6. Allocation des ressources et programmation

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, on déduira que les **choix d'allocation des ressources** et la programmation de leur mobilisation relèvent encore beaucoup plus des DPE que du Gouvernement. A ce niveau, l'absence de CDMT global⁹⁵ est symptomatique de l'absence de réconciliation entre budgets et stratégies. Dans la plupart des cas, ce sont les DPE qui proposent – imposent ? – au Gouvernement le choix des instruments financiers et le calendrier de déboursements. Dans plusieurs cas – par exemple pour la France – le caractère annuel du budget national du DCP implique que les calendriers de déboursements pluriannuels ne soient qu'indicatifs et donc pas totalement prévisibles⁹⁶. Le FED par contre, procède par programmes indicatifs quinquennaux qui donnent à l'aide européenne une certaine prévisibilité⁹⁷.

Le **choix des instruments** de financement relève également des DPE. Le fonds commun extrabudgétaire se développe lentement avec des difficultés liées aux possibilités de coordination

⁹² Indicateur 1 de la Déclaration de Paris.

⁹³ Voir annexe A8.2.1, secteurs sociaux.

⁹⁴ On pense ici au Code de Conduite Européen ou à certains indicateurs associés à la Déclaration de Paris.

⁹⁵ Voir annexe A8.7.2.

⁹⁶ Selon ce qui a été dit au cours de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, c'est la principale raison pour laquelle le tableau des engagements financiers du DCP n'est pas officiellement publié. On notera toutefois que l'AFD peut engager ses fonds propres sur plusieurs années.

⁹⁷ Cette prévisibilité est cependant parfois perdue en raison de la lourdeur de certaines procédures qui ne permettent pas de déboursier aux dates annoncées.

entre bailleurs mais également aux relations difficiles avec certains ministères. L'aide budgétaire ciblée, principalement pratiquée par la France parmi les DPE, constitue également un instrument d'appui continu dont l'usage a plutôt diminué depuis le début de la période. L'aide budgétaire non ciblée a été privilégiée par la CE pour un montant oscillant autour de 25 millions EUR depuis 2001⁹⁸.

7. Mise en œuvre

Les relations avec le Gouvernement et les administrations centrales ou locales sont souvent difficiles, tantôt pour des raisons de divergences éthiques, tantôt pour des raisons techniques. Le manque de cadres compétents est souvent évoqué. Le partenariat sur la mise en œuvre fonctionne difficilement.

La mise en œuvre des projets implique des ressources importées : assistance technique, unités de gestion, missions d'études, de supervision, de négociation... dont le coût s'avère très élevé⁹⁹. On observe peu d'évolution à ce niveau au cours de la période sous revue. Les tentatives de recourir à des instruments d'appui sectoriels ciblés ou non ne se sont révélées positives que dans deux domaines : la santé et la prévention des crises alimentaires¹⁰⁰. Dans un climat général de risque perçu comme élevé, les DPE adoptent des attitudes peu harmonisées. Tous annoncent leur souhait de progresser vers les instruments d'aide programme, mais seules la CE et, avec plus de prudence, la France s'y sont résolument engagés. La Belgique occupe une position intermédiaire. L'atelier qui a réuni quatre des cinq DPE ainsi que les entretiens plus spécifiques avec le Danemark ont clairement mis en évidence la grande hésitation pour progresser dans ce sens au Niger, alors que tous les DPE font part de leurs progrès vers l'aide budgétaire dans certains pays voisins comme le Burkina Faso. La référence au Burkina Faso montre que les DPE sont prêts à utiliser ce type d'instrument si les conditions pour le faire sont remplies. Les conditions de fonctionnement du partenariat et de dialogue tant au niveau macro-économique qu'au niveau de la gestion des finances publiques sont effectivement assez différentes au Burkina Faso, comme le montre une évaluation récente de l'appui budgétaire français dans ce pays¹⁰¹.

Le manque d'harmonisation des procédures n'empêche pas une grande franchise dans les échanges et le partage des perceptions à propos de la situation du Niger et des risques liés aux différentes options. Le constat général est que les sièges des DPE ont du mal à adapter leurs principes et procédures de gouvernance de l'aide de manière à concilier cohérence interne des procédures et alignement des procédures avec les partenaires locaux ou au moins harmonisation entre eux dans chaque pays d'intervention. Cette cohérence interne, propre à chaque institution est indispensable pour respecter les règles prudentielles bancaires et/ou les principes de redevabilité propres à la gestion des fonds publics. La CE résout ce problème par l'utilisation complémentaire de deux instruments contrastés : d'une part le projet géré strictement selon les procédures du FED (ou du budget de la CE selon les cas), et d'autre part l'aide budgétaire générale. Le Luxembourg se limite au projet, dont son agence LuxDev assume la responsabilité de gestion, mais réfléchit à diversifier ses instruments. Les autres DPE adoptent des attitudes intermédiaires. Tous déclarent vouloir s'orienter vers une approche programme.

⁹⁸ Voir Annexe 7, volet macroéconomie, tableaux 1 et 2.

⁹⁹ Voir annexe A8.9.4.

¹⁰⁰ Voir annexe A8.9.1 ?

¹⁰¹ SEE, *Evaluation rétrospective de l'aide budgétaire globale de la France au Burkina Faso*, Rapport final pour l'Unité d'évaluation des activités de développement de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, Ministère française de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (29 Janvier 2009).

8. Suivi

Du côté nigérien, le suivi a été mis en place en cours d'exécution de la SRP¹⁰² avec des difficultés importantes¹⁰³, non sans conséquences sur la disponibilité, la qualité, l'accès et le partage de l'information avec les DPE. L'analyse réalisée pour les secteurs inscrits dans la SDRP a notamment abordé la disponibilité sectorielle des données de suivi (éléments détaillés en annexe 7).

- Dans le domaine des **statistiques**, des appuis à l'INS ont été mis en œuvre et des avancées significatives ont été constatées dans la production des statistiques socio-économiques, grâce au Projet de renforcement des capacités du système statistique national pour le suivi de la pauvreté au Niger (PRSSN/SP), financé dans le cadre du 9^{ème} FED. Désormais le Gouvernement et les PTF reçoivent régulièrement des informations sur l'évolution récente de l'économie nigérienne et les Comptes de la Nation sont établis dans les meilleurs délais. Le projet a contribué d'une manière significative au renforcement des capacités de l'INS en mettant en place des outils et en créant des conditions de travail appropriées pour motiver les cadres.
- Les informations et les données concernant le **développement rural** sont relativement faibles, incomplètes, peu fiables, parfois même fausses ou non stabilisées. Les résultats connus et escomptés du recensement de l'agriculture et du cheptel s'éloignent significativement de l'image que renvoyaient les statistiques disponibles jusqu'alors ; la connaissance du secteur rural va en être modifiée. Il s'agit de données importantes servant dans bien des indicateurs d'une SDR basée sur la gestion par résultats.
- Des progrès sont enregistrés pour le suivi des **ressources en eau**. La fin du programme Hydraulique Niger Suisse, en 2000, avait signifié l'arrêt du financement du système nigérien de collecte de données dans ce domaine. Depuis le milieu des années 2000, la Belgique, le Danemark et la CE ont lancé des projets¹⁰⁴ qui prévoient la mise à jour de l'actuelle base de données de l'Inventaire des ressources hydrauliques (IRH) dans leurs zones d'intervention respectives. En outre, depuis 2004, la France finance un projet d'appui à la gestion intégrée des ressources en eau pour le bassin du fleuve Niger, en procédant à la collecte de données associées.
- En matière de **transports**, les carences en matière de disponibilité d'informations sont reconnues, mais n'ont pas donné lieu à une réorientation de la nature des interventions durant la période d'analyse. Au Ministère de l'Équipement, l'Observatoire des Transports peut être considéré comme un embryon de structure chargée du recueil de données. Au même Ministère, le suivi des résultats des interventions des PTF et leur analyse font partie des attributions de la Direction des Etudes et de la Planification, mais les performances de ce service sont faibles. Globalement, l'information est transparente en ce qui concerne les

¹⁰² Le décret n° 2005-255/PM du 4 octobre 2005 prévoit un dispositif comprenant un comité national de concertation et de dialogue, un comité Gouvernement/PTF ainsi que des comités de concertation et de dialogue régionaux et sous-régionaux. Le dispositif technique de suivi-évaluation de la SRP est coordonné par le Secrétariat Permanent de la SRP (SP/SRP). La fiabilité et le renseignement des données sont étroitement liées aux capacités de l'INS et des services de l'Etat pour les secteurs considérés. La collecte échoit aux services déconcentrés de l'Etat ; la coordination de la collecte échoit aux ministères ; leur consolidation éventuelle relève de l'INS.

¹⁰³ Difficultés du dispositif de suivi-évaluation de la SRP identifiées lors de l'élaboration de la SDRP :

- Absence d'un cadre législatif favorable permettant de définir les missions et attributions des acteurs impliqués au niveau de l'élaboration de statistiques sectorielles.
- Déficiences quantitatives et qualitatives de ressources humaines.
- Insuffisance de ressources matérielles et financières.
- Faiblesses de la coordination et de l'harmonisation des méthodologies utilisées.
- Difficultés de collecte, de traitement et d'analyse des données.
- Absence de techniques harmonisées en matière de projection et d'estimation des données statistiques.
- Retards dans la publication des rapports et annuaires.

¹⁰⁴ Projets PHVP, PASEHA et PMAEPS, décrits dans l'annexe 7, section Eau et Assainissement.

activités réalisées mais est lacunaire en ce qui concerne les objectifs atteints et l'impact. C'est essentiellement une conséquence de l'absence d'indicateurs de performance harmonisés.

- La lecture de l'évolution des **indicateurs sanitaires** semble mener à des conclusions positives quant à l'atteinte des objectifs. Cette situation est cependant en partie trompeuse dans la mesure où la fiabilité de certaines données est contestée. Un problème important se situe dans l'appréciation du dénominateur démographique : le ministère utilise ses propres données démographiques et non celles de l'INS. Le système de suivi du PDS bénéficie d'un guide de suivi-évaluation propre, qui souffre cependant des carences du Système National d'Information Sanitaire (SNIS) sur lequel il se base pour la collecte des données.
- L'INS occupe une place de plus en plus importante dans la gestion des données nationales en matière d'éducation. C'est auprès de cette structure et non du MEN que la mission d'évaluation a pu obtenir les annuaires statistiques de l'éducation. Les données recueillies au cours de la revue d'un échantillon de projets des DPE confirment l'intégration des analyses des résultats des interventions dans l'élaboration de politiques et dans l'allocation de ressources en support au secteur de l'éducation.
- Le recueil des indicateurs de suivi prévu pour de la SDRP 2008-2012 montre que les **indicateurs sexo-spécifiques** restent rares. Lorsqu'ils existent, ils restent partiels car focalisés sur l'accès à l'éducation et à la vie politique. Les indicateurs ciblés sur la santé de la reproduction ne permettent pas une prise en compte spécifique de la thématique du genre. Le manque d'indicateurs, d'outils adaptés et le déficit de capacité nigérienne limitent les potentialités des acteurs nigériens dans ce domaine. Par ailleurs, l'information collectée reste la plupart du temps effectuée par les DPE, ce qui contribue à renforcer le rôle de ces derniers dans les activités de suivi.

On peut déduire de ceci que le discours sur le suivi a évolué au cours de la période 2000-2008 ; on parle ici surtout du suivi des résultats et dans une moindre mesure des impacts. L'importance de cette activité pour apprécier les performances de l'aide est de plus en plus reconnue. On reconnaît également, comme en témoigne le guide de suivi-évaluation de la SDRP publié en 2007, que cette démarche devrait être conjointe¹⁰⁵. Tant les autorités (nationales ou locales selon les cas) que les bailleurs de fonds devraient être intéressés par cette information, pour améliorer leurs décisions, pour en rendre compte et pour alimenter les cadres de concertation développés au cours de la période.

Cependant, le suivi des résultats reste un maillon faible du partenariat. Cette réalité est constatée depuis près de 20 ans par certains DPE¹⁰⁶. On peut en déduire qu'il y a peu de demande pour ce type d'information tant du côté des DPE que du côté des autorités nigériennes. Ainsi les Structures Mixtes de Concertation Locale (SMCL) belgo-nigériennes, reconnues comme étant un des plus anciens lieux de dialogue et de gestion partenariale, se concentrent sur les ressources, les activités et les réalisations mais consacrent peu de temps à l'analyse des résultats. Elles exercent donc peu de pression sur les acteurs des projets pour obtenir des données de ce type. C'est également, ce qui se dit des structures de concertation établies dans le cadre de l'appui sectoriel santé.

¹⁰⁵ Voir annexe A.8.11.3.

¹⁰⁶ La DG VIII de la Commission Européenne a développé des méthodes de suivi dès le début des années 1990. Les premiers tableaux de suivi de cette époque portaient réellement sur des données prises à différents niveaux du cycle de projet. Il n'a pas été systématiquement mis en œuvre. Le système qui a suivi (le ROM) a perdu de sa rigueur en termes de collecte d'information mais comporte par contre des appréciations structurées selon les critères du CAD. L'AFD vient de lancer une analyse de ses pratiques de suivi de la réalisation des objectifs de ses projets.

Au niveau des paramètres généraux qui caractérisent la société nigérienne (données économiques, sociales, agricoles...) des progrès importants ont été réalisés grâce à l'appui fourni à l'INS. Au niveau de programmes sectoriels au sein desquels le dialogue est actif, comme dans la santé, les données restent de qualité inégale mais des progrès importants sont observés¹⁰⁷. Au niveau des projets par contre, même si des efforts incontestables sont constatés en termes d'évaluations, celles-ci ont le plus souvent des difficultés à identifier les effets des interventions, faute de données de suivi. La plupart des équipes sectorielles participant à cette évaluation confirment ce fait au moment de répondre aux questions d'efficacité et d'impact. Le problème se pose souvent dès la conception du projet, surtout au début de la période 2000-2008 : manque de rigueur dans le cadre logique, objectifs peu précis, indicateurs associés ne contenant pas toujours de cible à atteindre. Peu d'analyses de situation de départ sont réalisées. Lorsque ces conditions sont remplies, les procédures de collecte d'information et les conséquences en cas de défaut de fourniture de cette information ne sont pas précisées. Enfin, aucune procédure n'oblige les différents comités de gestion ou de concertation à prendre connaissance de ce type d'information avant de prendre leurs décisions. Malgré les intentions affichées dans le cadre des SRP, les progrès observés en matière de suivi le sont tous à l'initiative des DPE ou d'autres bailleurs. Les Directions des Etudes et de la Planification (DEP) installées au sein de plusieurs ministères ont notamment pour mission de gérer les flux de ce type d'information mais disposent de très peu de moyens et d'incitations pour le faire.

9. Evaluations

Si la base d'information fournie par le suivi doit être commune entre les DPE et le partenaire nigérien, l'hypothèse de convergence seulement partielle des objectifs posée plus haut implique que chaque partie porte un jugement indépendant sur les activités et leurs effets. En pratique seuls les DPE le font, de plus en plus fréquemment. Certains comme la Belgique tentent dans d'autres pays des évaluations partenariales¹⁰⁸. Par contre, l'idée de donner aux partenaires nigériens les moyens de réaliser des évaluations totalement sous leur contrôle ne semble pas avoir été explorée.

Du côté des DPE la pratique de l'évaluation (à mi-parcours et en fin de projet) s'est considérablement développée au cours de la période, concernant la Belgique et l'AFD notamment¹⁰⁹. On l'a vu, ces évaluations souffrent des lacunes du suivi des résultats. Elles constituent cependant un apport de plus en plus reconnu par les acteurs au moins du côté des DPE, même si certains se plaignent de leur coût et de leur aspect « chronophage ». Au-delà des évaluations de projets, les évaluations thématiques ou de programmes-pays se répandent également, assurant en principe un relais entre évaluations de projets et formulation de nouvelles stratégies. Le Niger n'a cependant pas été privilégié par les DPE dans ce domaine. Les évaluations thématiques y sont encore exceptionnelles.

10. Leçons de l'expérience

Le processus d'évaluation, qui s'est surtout développé en fin de période sous revue, est susceptible de nourrir plus systématiquement les nouvelles formulations. La tendance de certains DPE à privilégier la continuité par une succession de projets axés sur les mêmes thèmes et/ou dans

¹⁰⁷ Annexe 7 volet santé. La stratégie de prévention des crises alimentaires repose également sur un appareil de suivi assez élaboré. Logiquement déterminé par son objectif, ce dispositif est toutefois conçu dans une perspective prospective (pouvoir anticiper les crises) plutôt que rétrospective (analyser les résultats des interventions).

¹⁰⁸ L'évaluation partenariale est réalisée avec le partenaire local (bénéficiaire). L'évaluation conjointe réunit plusieurs bailleurs de fonds, mais n'implique pas nécessairement le partenaire local. Source : Ministère français des Affaires étrangères – DGCID – Bureau de l'évaluation, *Guide de l'évaluation - Fiche 16 - Les co-évaluations : partenariales, conjointes, parallèles ou croisées*, Nouvelle édition complétée et révisée : Juin 2005.

¹⁰⁹ Depuis 2008, l'AFD a amorcé un processus de systématisation de l'évaluation ex-post de tous les projets qu'elle finance.

les mêmes zones leur a permis d'exploiter les leçons tirées des évaluations. Au niveau de la gestion des finances publiques et des enjeux macro-économiques, la définition du programme PEMFAR II a utilisé les résultats du PEMFAR I et du PEFA.

5.3.4. Que déduire de ceci concernant les principes de la Déclaration de Paris ?

Appropriation

Le fossé qui sépare le Gouvernement et les DPE en termes de valeurs, d'intérêts et de priorités est important et insuffisamment reconnu. Le niveau d'appropriation des valeurs et priorités proposées par les DPE est très variable, non seulement en fonction de la nature de ces propositions, mais également de l'identité (ou la fonction) des personnes et institutions nigériennes concernées. Une ONG rurale ne va pas nécessairement se mobiliser pour les mêmes priorités que le Gouvernement central. Le fait que telle ou telle valeur ou priorité ne paraisse pas partagée par le partenaire nigérien signifie qu'il ne sera pas prêt à la promouvoir et donc à s'approprier les politiques et projets mis en œuvre dans ce sens. Cependant, dans un contexte où l'aide sera encore nécessaire très longtemps, cela ne signifie pas que les DPE ne peuvent promouvoir ces valeurs sur le territoire nigérien. A côté des objectifs réellement partagés entre le Gouvernement et les DPE (zone A), il existe donc une zone C d'objectifs poursuivis par les DPE avec l'accord du Gouvernement, mais sans que ce dernier s'investisse dans les activités associées. Malgré les conséquences importantes qu'elle peut avoir sur les modalités de coopération, cette distinction n'est pas faite actuellement, comme le montre l'analyse de l'étape 3 du cycle de coopération décrite ci-dessus.

Selon les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris¹¹⁰, le Niger a obtenu en 2005 une **note de C** en matière d'appropriation (sur une échelle allant de A à E, où A représente la meilleure note). 62% des pays partenaires notés ont obtenu cette note. En 2007, le Niger obtient la même note, tout comme 64% des pays partenaires. Selon le rapport de l'OCDE, la nouvelle Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) met le Niger sur la bonne voie afin d'obtenir une note A ou B en 2010. Mais de telles notes requièrent que la stratégie de croissance accélérée soit définie plus explicitement pour être ensuite articulée dans une approche programme globale sous forme de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), ce qui n'est pas encore le cas au Niger.

L'analyse du domaine de coopération présentée ci-dessus confirme ce constat : les objectifs affichés dans les stratégies de réduction de la pauvreté sont nombreux et non hiérarchisés. Le lien entre emplois possible et répartition des ressources n'est pas réalisé, ce qui facilite l'alignement mais en affaiblit les effets sur l'efficacité.

Alignement

Formellement, l'alignement des stratégies des DPE sur les stratégies nigériennes est facilité par le fait que les stratégies affichées par le Gouvernement sont largement conçues en fonction des valeurs et priorités des bailleurs – notamment des DPE – et qu'elles comportent de nombreuses « priorités » non hiérarchisées dans lesquelles les DPE peuvent inscrire leurs programmes. Le rôle de la Banque Mondiale et dans une certaine mesure du PNUD ont été déterminants, à la fois pour obtenir que le Niger produise les stratégies nationales de référence, mais également pour influencer le contenu de ces stratégies. Le niveau d'appropriation de ces politiques par le

¹¹⁰ Source: OCDE, « Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre, volume 2 chapitre par pays. », p. 4.

gouvernement laisse toutefois de nombreux observateurs nigériens et internationaux sceptiques¹¹¹.

La volonté d'alignement sur les politiques nationales n'empêche toutefois pas certains choix politiques – explicites ou non – du côté des DPE. Le Gouvernement du Niger a formulé deux stratégies de lutte contre la pauvreté successives en 2002 et 2007. Dans les deux cas, la croissance économique est considérée comme une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté et constitue la première priorité. Cette priorité est nettement renforcée dans le SDRP par rapport à la SRP. Or les DPE font peu de référence explicite à cet objectif central de croissance pour justifier leurs choix d'allocation de ressources¹¹².

**La SDRP : un objectif de croissance ambitieux
présenté comme une condition nécessaire
à la réduction de la pauvreté**

« Le diagnostic stratégique du Niger met en évidence un scénario tendanciel marqué par la poursuite d'une croissance économique moyenne, mais vulnérable aux chocs climatiques et aux termes de l'échange, dans un contexte de maintien de la dynamique démographique.

Ce scénario peu ambitieux et intenable sur la durée, a comme risque majeur d'exercer une menace sur la cohésion sociale car il voudrait dire que les populations nigériennes continueraient dans leur majorité de demeurer pauvres et vulnérables, de ne pas avoir accès aux services sociaux de qualité et d'être exclus des services de la mondialisation en marche. Aussi importe-t-il d'identifier des leviers qui pourraient changer très vite le futur du Niger et le placer sur la rampe des pays à croissance rapide et à pauvreté réduite. »

SDRP, p.77

L'axe principal de la SDRP est l'objectif d'inscrire le pays dans rythme de croissance de 7% par an. Cet objectif peut paraître élevé au regard des performances historiques, mais il reste modeste en termes de perspectives d'évolution du revenu par habitant, si l'on tient compte d'une croissance démographique de plus de 3% par an¹¹³.

Le niveau d'alignement sur les systèmes nationaux est au contraire assez médiocre, en raison de la diversité des appréciations des capacités nationales en matière de gestion des finances publiques, passation de marchés publics, contrôles internes et externes. Dans ce domaine, certains DPE sont plus alignés (AFD, CTB) mais maintiennent des procédures de contrôle assez strictes (avis de non-objection). D'autres utilisent strictement leurs propres procédures (CE, Luxembourg, Danemark).

L'OCDE arrive à des conclusions comparables à partir des indicateurs très indirects de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : un certain alignement sur les stratégies nationales ne se retrouve pas au niveau de l'alignement sur les systèmes nationaux. Les indicateurs de la Déclaration de Paris suggèrent d'ailleurs une certaine dégradation de la situation à ce niveau entre 2000 et 2005.

¹¹¹ Voir notamment à ce sujet les entretiens réalisés par le LASDEL avec des cadres nigériens impliqués dans la négociation de l'aide « *A cheval donné on ne regarde pas les dents* » rapport final version provisoire, pp 76 à 78, sans parler de la formule lapidaire mais explicite, d'un ancien ministre cité par le LADSEL « *Il faut faire l'âne pour avoir du foin* », dont l'honnêteté brutale mériterait attention, respect et analyses susceptibles de mettre en cause les bases mêmes de l'approche actuelle de l'aide au développement.

¹¹² Voir les logiques d'intervention présentées en annexe 3.

¹¹³ 7% de croissance moyenne sur la période 2008-2012 impliquerait une croissance moyenne par habitant de 3 à 4% selon l'évolution de la tendance démographique. Ce chiffre est à rapprocher d'une croissance moyenne par habitant observée sur la période 2000-2007 de 1%, qui pourrait être portée au mieux sur la période 2000-2008 à 1,6% en moyenne si la croissance élevée de 2008 se vérifie (calculé sur base des chiffres présentés en annexes 7 - rapport macro-économique).

Stabilité de l'indicateur 2A (les pays partenaires sont dotés d'un système de gestion des finances publiques – GFP – fiables). L'indicateur 2A évalue la qualité de la gestion du budget et des finances publiques sur une échelle de 1 à 6, où 6 représente une très bonne qualité de gestion. Concernant cet indicateur, la Déclaration de Paris vise à ce que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi-point d'ici 2010. En 2005 et 2007, le Niger a obtenu une **note de 3,5** caractérisant un « système modérément fort » et légèrement supérieur à la moyenne (3,2) des pays emprunteurs auprès de l'Agence Internationale de Développement de la Banque Mondiale. Le rapport de l'OCDE explique que de nombreuses réformes ont été engagées en 2008 afin d'améliorer la GFP : un cadre de concertation a été mis en œuvre afin de faciliter la mise en œuvre du PEMFAR et il est prévu de rendre la Cour des Comptes opérationnelle afin de renforcer le contrôle financier¹¹⁴. On note cependant un « absence de renforcement institutionnel », l'appui institutionnel à l'aide budgétaire étant largement en-deçà des actions programmées dans le PEMFAR. Ceci est illustré dans le récent rapport PEFA (non encore validé par le gouvernement) qui montre de grandes faiblesses dans la gestion des finances publiques que le PEMFAR a justement pour tâche de corriger. La Cour des Comptes, de son côté, n'est toujours pas opérationnelle.

Première (bonne) notation pour l'indicateur 2B en 2007 (les pays partenaires améliorent leurs systèmes de passation des marchés). L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est qu'un tiers des pays partenaires progressent d'au moins un degré (de la note D à C par exemple) sur l'échelle de performance à quatre degrés (A à D) selon la méthodologie OCDE/DAC¹¹⁵. En 2005, il était impossible d'attribuer une note au Niger pour cet indicateur. En 2007, le Niger s'est vu classé à la **catégorie B** de l'échelle de notation suite aux réformes introduites par l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) depuis 2006. Cette relative bonne note est à confronter avec l'usage effectif du système par les DPE (indicateur 5B).

Hausse substantielle de l'indicateur 3 (les apports d'aide notifiés par les bailleurs sont comptabilisés dans le budget national). L'indicateur 3 est un indicateur de visibilité de l'aide. Il indique le pourcentage de versements d'aide au secteur public notifié par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice¹¹⁶. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part de versements d'aide au secteur public non comptabilisée dans le budget (au moins 85% d'aide comptabilisée dans le budget des pays partenaires). En 2005 et 2007, le Niger a largement dépassé l'objectif de 85% défini dans la Déclaration de Paris puisqu'au total, 99% et 91% de l'aide prévue dans le budget du Niger a été effectivement versée. Cette bonne performance globale cache des performances inégales pour chaque bailleur pris séparément. En moyenne, les DPE sont plus performants que la moyenne tout bailleur confondu (moyenne DPE : 57% en 2005 et 74% en 2007 ; moyenne tous bailleurs : 55% en 2005 et 57% en 2007). L'augmentation de la moyenne DPE est largement due à l'amélioration de la performance de la Belgique dans ses notifications faites au Niger.

Tableau 8 : Ratio des estimations budgétaires des apports d'aide établies par les autorités sur l'aide notifiée par les donateurs au secteur public au cours de la même période¹¹⁷

Année	Belgique	CE	Danemark	France	DPE	Bailleurs
2005	29%	73%	50%	76%	57%	55%
2007	96%	73%	53%	75%	74%	57%

Forte hausse de l'indicateur 4 (50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement). Selon l'étude OCDE, le pourcentage de la coopération technique coordonnée

¹¹⁴ Source: OCDE op. cit. p. 5.

¹¹⁵ Source : OCDE op. cit. p. 5.

¹¹⁶ Source : OCDE op. cit. p. 6.

¹¹⁷ Source : OCDE op. cit. tableau 1.

avec des programmes nationaux¹¹⁸ a fortement évolué, passant pour l'ensemble des bailleurs de 15 à 50%. Le bilan pour les DPE est plus limité : en 2005, seule la France a un pourcentage non nul mais encore relativement faible : 21% alors qu'en 2007 100% de la coopération technique belge et 14% de la coopération technique danoise sont coordonnées sur les programmes nationaux, la part de la France retombant à zéro. Cette évolution est parallèle à celle de la part de l'assistance technique coordonnée de l'ensemble des bailleurs qui est passée de 15 à 50% entre les deux enquêtes.

Forte baisse des indicateurs 5A et 5B (recours aux systèmes nationaux de GFP et de passation de marchés). L'indicateur 5A mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de GFP, à savoir : le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le contrôle financier. L'indicateur 5B mesure l'utilisation du système de passation des marchés par les donateurs¹¹⁹. Par rapport à 2005, les bailleurs au Niger n'ont pas plus utilisé le système national de GFP en 2007 (moyenne inchangée de 26%). La tendance se renverse même en ce qui concerne la passation des marchés (chute de 49 à 37% en moyenne). Au niveau des DPE, ce revirement de tendance est encore plus prononcé, l'affaire MEBA ayant renforcé le manque de confiance entre le gouvernement nigérien et les bailleurs.

Tableau 9 : Pourcentage de l'aide allouée au secteur public passant par le système de GFP¹²⁰

Année	Belgique	CE	Danemark	France	DPE	Bailleurs
2005	12%	21%	1%	32%	17%	27%
2007	0%	22%	0%	0%	6%	26%

Tableau 10 : Utilisation du système de passation des marchés¹²¹

Année	Belgique	CE	Danemark	France	DPE	Bailleurs
2005	46%	62%	100%	82%	73%	49%
2007	47%	22%	31%	52%	38%	37%

Stabilité de l'indicateur 6 (réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans un pays). Le terme « parallèle » renvoie à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes chargée de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles. Pour le Niger, l'objectif est de réduire ce nombre à 17¹²². On constate une relative stabilité du nombre d'unités de gestion parallèles depuis 2005. Le nombre d'unités de gestion utilisées par les DPE reflète leur tendance à avoir recours à des systèmes de GFP plus ou moins intégrés.

Tableau 11 : Nombre d'unités de gestion parallèles de mise en œuvre de projets en dehors des structures existant au Niger (unité)¹²³

Année	Belgique	CE	Danemark	France	DPE	Bailleurs
2005	5	13	2	4	24	52
2007	nd ¹²⁴	0	13	7	nd	47

¹¹⁸ L'OCDE inclut dans cette catégorie l'AT identifiée comme participant à des programmes de réformes institutionnelles conduits à l'initiative des autorités nigériennes dont les objectifs sont précis et dans lesquels s'intègre l'AT financée par les bailleurs.

¹¹⁹ Source : OCDE op. cit. p. 8.

¹²⁰ Source : OCDE op. cit. tableau 3.

¹²¹ Source : OCDE op. cit. tableau 3.

¹²² Source : OCDE op. cit. p. 9.

¹²³ Source : OCDE op. cit. tableau 3.

Première (bonne) notation complète DPE pour l'indicateur 7 en 2007 (prévisibilité de l'aide). Cet indicateur de résultat rapporte les versements enregistrés par l'administration d'un pays partenaire aux versements programmés par les donateurs dans ce pays. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié d'ici 2010 la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire prévu. Pour le Niger, l'objectif est placé à 87%¹²⁵. Au total, 78% de l'aide budgétaire au Niger a été prévu en 2007, contre 73% en 2005. Mais ce bon résultat cache des disparités importantes selon l'origine de l'aide puisque la moyenne tout bailleur confondu est seulement de 58% en 2007 (voir tableau ci-dessous). En pratique, les DPE se distinguent des autres bailleurs avec, hormis pour la France, des ratios largement au-dessus de la moyenne.

Tableau 12 : Ratio des versements programmés et des versements comptabilisés par l'administration Nigérienne¹²⁶

Année	Belgique	CE	Danemark	France	DPE	Bailleurs
2005	nd	98%	--	74%	nd	72%
2007	93%	98%	79%	43%	78%	58%

L'alignement observé au niveau des stratégies ne se retrouve pas au niveau des procédures et modalités de financement. Les enquêtes relatives à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris révèlent que la part de l'aide allouée au secteur public passant par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés a fortement diminué entre 2005 et 2007. Cette tendance est observée auprès de l'ensemble des DPE (voir tableau ci-dessous). Selon cette même source, seule la Belgique a augmenté d'un point la part de son aide utilisant les procédures nationales de passation de marché ; la CE a augmenté d'un point la part de l'aide passant par les systèmes nationaux de GFP.

Tableau 13 : Pourcentage de l'aide allouée au secteur public passant par les systèmes nationaux¹²⁷

		BE	CE	DK	FR	DPE	Bailleurs
Recours aux systèmes nationaux	2005	12%	21%	1%	32%	23%	27%
	2007	0%	22%	0%	0%	14%	26%
Passation des marchés via des systèmes nationaux	2005	46%	62%	100%	82%	67%	49%
	2007	47%	22%	31%	52%	30%	37%

Dans le cadre de l'approche projet, les modalités administratives et financières utilisées par les DPE adoptent généralement des règles propres à chacun des bailleurs (FED, FSP, procédures nationales des autres DPE). Les ministères nigériens développent de ce fait des équipes spécialisées dans les procédures de leurs principaux bailleurs (Banque Mondiale et CE notamment). Quelques interventions dérogent à ce principe (généralement limitées à certains volets des appuis) :

- en adoptant des modalités communes (ex : structures de coordination et fonds communs extrabudgétaire en matière sanitaire et pour le DNP-GCA, aide budgétaire sectorielle ciblée en matière d'éducation) ;

¹²⁴ Pas d'information quant au nombre d'unités de gestion pour la Belgique (cela ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas).

¹²⁵ Source : OCDE op. cit. p. 10.

¹²⁶ Source : OCDE op. cit. tableau 5.

¹²⁷ Source : Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, tableau 40.3

- en délégrant des financements à des structures permanentes (ex : PAMED vers les communes, AFD vers des services techniques) ;
- en choisissant des procédures nationales, par exemple pour les appels d'offre (AFD) ;
- en utilisant une seule unité de gestion pour suivre plusieurs projets (LuxDev).

Harmonisation des procédures et coordination des interventions

Comme on l'a vu dans l'analyse de la 7^{ème} étape du cycle de coopération, les DPE ont fait peu d'efforts pour harmoniser leurs procédures, même dans les domaines où ils coopèrent à un appui sectoriel. S'ils ont montré une certaine convergence de vues lors des crises de confiance, ils y ont réagi en ordre dispersé.

L'évolution de l'approche projet vers l'aide budgétaire ou au moins sectorielle accorde une importance croissante au dialogue politique avec le Gouvernement et entre bailleurs. La traduction de cette approche en termes d'harmonisation des procédures entre bailleurs et de coordination de la mise en œuvre reste en retrait, par rapport à l'amélioration de la convergence des discours et engagements stratégiques des DPE.

Si les stratégies de référence (SDRP, SDR, PDS, PDDE) définissent le cadre général dans lequel s'insèrent les interventions des DPE, leur coordination est globalement faible au niveau central et régional. L'efficacité des dialogues sectoriels est très variable. La santé est un des domaines où ce dialogue est le plus institutionnalisé et constructif. Les fonds communs extrabudgétaires sont considérés par les DPE comme une voie importante à développer pour améliorer la coordination entre bailleurs au niveau d'un secteur. Le Danemark et le Luxembourg, encore peu sinon pas du tout impliqués dans cette démarche, annoncent leur intention de « développer l'approche programme » pour leurs prochaine programmation.

La coordination autour de fonds communs est encore relativement peu fréquente (santé, sécurité alimentaire, éducation) et sa gestion est lourde. Certaines structures de coordination (DNGCA) s'élargissent à un nombre croissant d'acteurs, au risque de voir s'alourdir leur capacité de décision et d'action. Ces structures fonctionnent mieux lorsque les participants disposent de réelles délégations de pouvoirs, autrement dit lorsque les institutions auxquelles ils appartiennent décentralisent le pouvoir de décision à leur niveau. Ce problème se pose tant pour l'administration nigérienne que pour les DPE et d'autres bailleurs.

On observe également des partenariats locaux bien coordonnés ; les actions communes de la Belgique et du Luxembourg dans la région de Dosso sont souvent citées en exemple.

Par contre, le gouvernement nigérien est peu proactif dans le domaine de la coordination des bailleurs. Ainsi, la **SDR** a défini un cadre général dans lequel s'insèrent les interventions des DPE. Mais leur coordination est globalement faible aux niveaux central et régional ; l'harmonisation des modalités administratives et financières (voire techniques) reste très limitée¹²⁸. C'est l'absence d'une approche programme fonctionnelle de la SDR qui explique cette démarche des DPE¹²⁹. Ces constats ne favorisent pas une utilisation optimale des ressources. Parmi les interventions évaluées, la prévention et gestion des crises alimentaires constitue le domaine de la SDR le plus abouti en matière de coordination et d'harmonisation. La coordination des intervenants à l'échelle des régions ou des localités demeure faible et rarement harmonisée. On observe le plus souvent des partenariats limités dans le temps et l'espace, hormis quelques exceptions : LuxDev avec une

¹²⁸ La coordination est par contre plus marquée lors de la définition des priorités stratégiques de coopération où les DPE s'informent des interventions des autres PTF afin d'éviter des chevauchements thématiques ou géographiques.

¹²⁹ A l'exception des financements au DNPGCA et de certains appuis AFD (et PAMED pour le Fonds de Développement Local).

seule unité de gestion pour plusieurs projets à Dosso ; des ONG à forte capacité (Care ou Karkara) peuvent créer des synergies et déterminer des procédures harmonisées entre les interventions dont elles sont maîtres d'œuvre.

Dans le **secteur de l'eau et de l'assainissement**, tous les DPE impliqués tendent vers une forme d'approche programme qui doit répondre aux priorités de la SRP¹³⁰. Cette approche va de pair avec l'acceptation du Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (PNAEPA).

Dans les **transports**, les interventions des DPE sont coordonnées mais pas harmonisées : la CE, la France (AFD) et le Luxembourg présentent ainsi des approches différentes pour l'entretien des pistes rurales.

Le **secteur culturel** ne dispose pas de structure institutionnelle de dialogue entre bailleurs et Niger. La coopération est basée sur la distribution des tâches très spécifiques à la thématique (la France soutient des institutions pivot telles que le CCFN, l'IFTIC ou le CNRLP), tandis que les autres DPE mènent des interventions ponctuelles parfois appuyés sur ces institutions.

Il n'existe pas non plus de structure de coordination sectorielle en matière d'**artisanat**. Dès 1991, une telle structure de coordination était souhaitée afin de mettre en œuvre la Politique Nationale de Développement de l'Artisanat ; elle n'a pas été créée. En parallèle, le PNUD a appuyé un Programme Cadre du Secteur Privé, hébergé au Ministère du Commerce. Les interlocuteurs rencontrés au sein du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat estiment que ce Programme Cadre n'offre pas l'interface attendue entre ministères concernés, ni entre le Niger et les PTF sur les enjeux transversaux de la PNDA (fiscalité, barrières commerciales...).

La coordination des bailleurs en matière d'**éducation** s'est effectuée principalement à travers les structures de suivi-évaluation mises en place par le PDDE. Au niveau de l'aide budgétaire ciblée, les structures de suivi se sont révélées incapables de prévenir la mauvaise utilisation des fonds, ce qui a conduit à l'interruption de ce mécanisme entre 2006 et 2008. Bien que seuls les projets aient pu continuer à fonctionner durant cette période, aucun cadre de dialogue et de concertation n'a été mis en place pour favoriser une harmonisation de l'aide et une synergie entre les ressources humaines des projets.

Prenant l'exemple des interventions autour du projet ARMFD à Dosso sur la période considérée, il faut noter que les interventions de trois DPE (Belgique, Danemark et Luxembourg) en appui au **genre** ont convergé au niveau du cofinancement du projet (entre la Belgique et le Danemark), au niveau technique et des investissements (entre la Belgique et le Luxembourg) et au niveau de la concertation dans le cadre de la SMCL pour apprécier l'état d'avancement du projet, approuver ses plans d'activités et les propositions émanant de la direction du projet et pour résoudre tout problème de gestion présenté par la direction du projet. Pour la période à venir, la Belgique et le Danemark envisagent une approche programme¹³¹.

¹³⁰ Voir notamment la Note sur la Coopération danoise avec le Niger pour la période 2006-2010 : « Pour les cinq ans à venir, l'accent sera particulièrement mis sur la transition de l'approche par projet actuellement en cours vers l'approche sectorielle (SWAp) dans les secteurs [de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement ainsi que dans les secteurs de l'agriculture et de la gestion des ressources humaines]. »

¹³¹ Concernant la Belgique et pour la prochaine phase du projet ARMFD (2009-2014) il est prévu d'adopter une approche programme en mobilisant les agents de la Direction régionale du développement rural en lieu et place d'une équipe projet. L'approche comportera également un volet formation afin d'aider les agents de l'état à jouer leur nouveau rôle dans un cadre décentralisé, ce qui reste un défi majeur. Pour le Danemark, il est prévu un passage rapide à l'approche programme ce qui laisse augurer des difficultés (changement de positionnement et de stratégies qu'auront à développer les opérateurs et ONG à travers lesquels Danida mettrait en œuvre ses projets).

Finalement, la situation observée en ce qui concerne **l'aide budgétaire** est très éloignée de celle que l'on trouve dans les pays où cet instrument est suivi par des PTF bien coordonnés et dans un climat de confiance. Quand il existe un comité de coordination des bailleurs, il enregistre systématiquement les décaissements. Or au Niger, les PTF et le Gouvernement sont encore loin de l'objectif poursuivi par la Déclaration de Paris de disposer d'une base de données fiable et régulièrement actualisée sur les décaissements réalisés et projetés des aides budgétaires¹³².

L'évolution des champs de **compétences des Ministères** nigériens complique la coordination. A titre illustratif, l'appui de la France aux 5èmes Jeux de la Francophonie s'inscrivait dans une volonté de synergie entre culture, sport, jeunesse et développement des médias. Les appuis fournis dans ce cadre s'appuyaient sur un même ministère¹³³, interlocuteur unique. Les dernières années ont vu un découpage des compétences de ce ministère en au moins trois structures distinctes (Ministère de la Communication ; Ministère de la Jeunesse et des Sports ; Ministère de la Culture, des Arts, des Loisirs et de l'entrepreneuriat Artistique) et peu coordonnées. Ce cloisonnement institutionnel progressif a affecté la capacité à générer les synergies attendues par l'appui français.

La mise en place de **programmes d'aide budgétaire ciblée et de fonds communs** dans les secteurs de l'éducation et de la santé ne signifie pas que ces secteurs connaissent une réelle harmonisation des procédures. En effet, chaque contributeur au PDS conserve ses propres modalités de mobilisation des fonds et ne reprend donc pas les procédures nigériennes. Pour contribuer à la constitution d'un véritable instrument de financement sectoriel, le Ministère de la Santé Publique estime que les agences internationales des Nations Unies et le Fonds Global devraient rejoindre le panier commun de financement. La faisabilité de cette option reste très incertaine pour de multiples raisons liées aux cycles de programmation budgétaire des agences et aux priorités et politiques internationales établies en dehors du cadre spécifique du Niger.

A côté des appuis plus traditionnels de type projet ou programme mis en œuvre dans le cadre de l'aide au système national de santé, se situe l'appui important fourni par les DPE aux grands **programmes mondiaux et initiatives internationales** de soutien à l'atteinte des OMD tels que le Fonds Mondial pour la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose, et le GAVI (vaccination). Ces programmes sont exécutés dans un cadre intégré au système national de santé, sauf pour le Fonds Mondial de lutte contre le VIH/SIDA qui est mis en œuvre par une coordination intersectorielle. Les acteurs nationaux ne présentent pas de vision commune quant à l'intégration des financements du Fonds Mondial au fonds commun extrabudgétaire du PDS, particulièrement dans le cadre de la lutte contre les IST/VIH/SIDA (cadre multisectoriel). Dans le secteur de la santé, ce débat est en partie lié à celui en cours depuis de nombreuses années entre les approches de type vertical (actions visant une endémie particulière) et les approches intégrées de type horizontal et systémique. Les grands programmes mondiaux et initiatives internationales de soutien à l'atteinte des OMD (Fonds Mondial et GAVI) ont montré leur potentiel et le montrent encore, particulièrement dans le domaine de la lutte contre le paludisme, mais elles ont également montré leurs limites par le poids qu'elles imposent au système de santé.

Les indicateurs de l'OCDE confirment cette appréciation.

¹³² Ce n'est que récemment que le groupe OCDE/DAC a entamé la mise en place d'une base de données-matrice sur les flux d'aide : la série des données collectées commence en 2006 et recense les financements de l'UE et des autres pays européens (Danemark, Luxembourg, Allemagne, CE, Italie, Espagne, France), ainsi que les financements du système des Nations Unies, des Institutions de Bretton Woods et de quelques autres PTF (Canada, Etats-Unis, Japon, Suisse). On constate notamment l'absence d'informations sur les financements par les Banques et Fonds régionaux, les pays arabes et la Chine. Au moment du passage de la mission début juin 2009, l'information sur les décaissements en 2008 restait encore incomplète. Le cadre de concertation des PTF sur la banque de données est présidé par la Banque Mondiale et le PNUD. Le fait que la Banque Mondiale applique une classification des secteurs différente de celle de la SDRP complique considérablement l'analyse des données dans le cadre du suivi des programmes.

¹³³ Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Culture.

Stabilité de l'indicateur 8 (poursuivre le progrès en matière d'aide non liée). L'objectif de la Déclaration de Paris est de poursuivre le progrès sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés. En 2007 comme en 2005, 84% de l'aide au Niger est non liée. Selon le rapport de l'OCDE, l'objectif est de recenser les partenaires qui pratiquent encore l'aide liée au Niger et de négocier avec eux un déliement progressif de l'aide¹³⁴.

Stabilité de l'indicateur 9 (objectif de 66% de l'aide fournie dans le cadre d'approches fondées sur des programmes)¹³⁵. Contrairement à la dynamique générale d'augmentation de la part de l'aide versée dans le cadre d'approche programme (le ratio est passé de 31% en 2005 à 49% en 2007 pour l'ensemble des bailleurs au Niger), celle des DPE est restée quasi constante (20% en 2005, 21% en 2007). Cette constance est due à la forte augmentation du volume de l'aide communautaire versée dans le cadre d'approche programme, compensée par une réduction du montant du soutien budgétaire octroyé par la Belgique et par la France qui ont tous deux supprimé ce type d'appui, et par le fait que les montants de l'aide programme hors aide budgétaire octroyés par la Belgique ont été divisés par deux (6 millions EUR en 2005 contre 3 en 2007).

Tableau 14 : Part de l'aide versée dans le cadre d'approche programme¹³⁶

Année	Belgique	CE	Danemark	France	DPE	Bailleurs
2005	51%	6%	4%	31%	20%	31%
2007	13%	25%	0%	20%	21%	49%

Faible hausse de l'indicateur 10A (40% des missions des donneurs sur le terrain effectuées conjointement)¹³⁷. La part des missions des DPE coordonnées avec l'ensemble des bailleurs a augmenté entre 2005 et 2007, passant de 11% à 15,5% alors la tendance générale était à la diminution (21% de missions coordonnées pour l'ensemble des bailleurs en 2005, 18% en 2007). Néanmoins seule la France a vu sa part de missions coordonnées augmenter (3% en 2005, 20% en 2007) du fait de la réduction du nombre total de missions effectuées (29 en 2005, 10 en 2007). La part des missions coordonnées des trois autres DPE a elle diminué de plus de moitié.

Tableau 15 : Part de missions coordonnées

Année	Belgique	CE	Danemark	France	DPE	Bailleurs
2005	100%	15%	33%	3%	11%	21%
2007	25%	8%	10%	20%	15,5%	18%

Forte baisse de l'indicateur 10B (objectif de 66% des travaux analytiques par pays effectués conjointement). Enfin, de même que pour l'ensemble des bailleurs, la part d'analyses coordonnées a fortement diminué, passant de 100% à 44% entre 2005 et 2007. La Belgique et le Danemark ont augmenté le nombre total de travaux d'analyses sans augmenter le nombre de travaux coordonnés. Cet indicateur porte toutefois sur un nombre assez limité d'études.

Sur le terrain on observe :

- Que la complémentarité n'est pas un critère déterminant dans la sélection des interventions.

¹³⁴ Source: OCDE op. cit. p. 11.

¹³⁵ Source : OCDE op. cit. tableau 6.

¹³⁶ Source : OCDE op. cit. tableau 6.

¹³⁷ Source : OCDE op.cit tableau 7.

- Une augmentation du nombre d'instances de coordination sectorielles autour des cadres stratégiques définis par le gouvernement nigérien. On pensera notamment aux PDS, PDE, DNPGA et au cadre de concertation mis en place par le Ministère de l'Hydraulique. Ces cadres de coordination ne se retrouvent pas dans les secteurs de l'artisanat et de la culture.

Gestion axée sur les résultats

Si le dialogue au niveau de l'élaboration de stratégies s'est intensifié, la définition précise des résultats attendus et surtout leur suivi sont restés de qualité très inégale¹³⁸ et globalement insuffisants pour permettre une appréciation générale. Les démarches de suivi et les évaluations sont généralement contrôlées par les DPE, même dans le cas d'évaluations réalisées en partenariat avec le gouvernement. La pratique de l'évaluation se répand¹³⁹ mais la qualité de ces évaluations souffre de la faiblesse du suivi. La santé est le secteur dans lequel la connaissance des résultats est la meilleure et le dialogue stratégique le plus actif ; mais même dans ce domaine, la qualité de l'information disponible est améliorable¹⁴⁰. Ce constat rejoint celui réalisé par l'OCDE sur base des indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris.

Stabilité de l'indicateur 11 (gestion axée sur les résultats). L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances selon trois critères : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à cette information et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné¹⁴¹. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire d'un tiers la proportion de pays n'ayant pas de tels cadres d'évaluation. En 2007 tout comme en 2005, le Niger a obtenu une **note D** (A représentant la meilleure note et E la moins bonne). Le cadre d'évaluation nigérien inclut certains éléments de bonnes pratiques, notamment pour les secteurs éducation (décisions portant sur des questions d'efficacité principalement¹⁴²) et santé (encore peu utilisé si ce n'est pour le renforcement des capacités institutionnelles¹⁴³). En pratique, l'ensemble du système de suivi tous secteurs confondus souffre de difficultés importantes qui pèsent sur le partage de l'information : absence d'un cadre législatif favorable, insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières, faible coordination et harmonisation des méthodologies utilisées, difficultés de collecte et d'analyse des données et retards dans la publication des rapports et annuaires¹⁴⁴.

Redevabilité mutuelle

Les structures de gestion conjointes se sont multipliées au cours de la période, tant au niveau central qu'au niveau local. Les secteurs de la santé, de la prévention des crises alimentaires, les structures de gestion de certains projets notamment au niveau de pouvoirs décentralisés en témoignent. Les cadres de dialogue autour des stratégies sectorielles comme des projets sont encore très focalisés sur la gestion des ressources. Le dialogue d'ensemble sur l'évolution des performances de l'économie nigérienne et du rôle de l'aide reste encore peu développé.

¹³⁸ Comme le montrent l'analyse de l'étape 8 (suivi) du cycle de coopération présenté ci-dessus. Toutes les analyses sectorielles confirment également la faiblesse du suivi des résultats et des impacts (voir annexe 7, réponses aux questions 6, 7 et 8).

¹³⁹ Voir étape 10 du cycle ci-dessus.

¹⁴⁰ Voir annexe 7, Santé réponse à Q 6 et Q11.

¹⁴¹ Source: OCDE op. cit. p. 14.

¹⁴² Voir rapport sectoriel éducation, annexe 7 pp. 338-346.

¹⁴³ Voir rapport sectoriel santé, annexe 7 p. 267.

¹⁴⁴ Eléments complémentaires en annexe A.2.4.5.

Sur ce point, le suivi de l'OCDE prend un angle d'observation un peu différent puisqu'il s'intéresse à l'examen mutuel des progrès en **matière d'efficacité de l'aide**, alors que l'évaluation porte sur la redevabilité en termes de performance des programmes sectoriels. L'indicateur associé (**indicateur 12 - responsabilité mutuelle**) pose la question de l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits sous la Déclaration de Paris ou tout autre accord sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide¹⁴⁵. Selon l'OCDE, il n'existe pas de tel mécanisme d'examen mutuel au Niger, ni en 2005 ni en 2007.

5.4. Second cadre d'analyse : les critères d'évaluation du CAD

5.4.1. Pertinence

En principe, apprécier la pertinence des interventions des DPE au Niger impliquerait de poser la question suivante : « *dans quelle mesure l'action des DPE était-elle adaptée aux 'problèmes' auxquels les populations nigériennes ont dû faire face entre 2000 et 2008 ?* ». La mission d'évaluation n'a ni le mandat ni les moyens de déterminer quels ont été les besoins des différentes catégories de la population nigérienne sur cette période. La question de la pertinence de l'action des DPE ne peut donc être abordée qu'indirectement.

En formulant un discours stratégique de plus en plus explicite au cours de la période, le gouvernement a traduit les besoins de la population, tels qu'il souhaite les communiquer aux bailleurs de fonds, en stratégies générale et sectorielles. Ces stratégies constituent le cadre de référence dans lequel les bailleurs doivent s'inscrire, en vertu du principe d'alignement de la Déclaration de Paris.

La question de la pertinence est donc abordée par deux regards complémentaires :

- Quels investissements les DPE ont-ils consentis pour analyser les dynamiques politiques, économiques, sociales et écologiques sur lesquelles ils sont intervenus ? Dans quelle mesure se sont-ils appuyés sur des études existantes pour alimenter leurs réflexions ? C'est l'objet de la question d'évaluation Q1 traitée en annexe 8.
- Dans les domaines où le discours stratégique du gouvernement a pris corps, dans quelle mesure les DPE se sont-ils inscrits dans ce discours ? Et ceci à deux niveaux : collaboration à sa conception et « alignement » de leurs interventions sur les priorités stratégiques que ce discours énonce. C'est l'objet de la question Q2. Nous ne reprenons ici que quelques éléments de l'analyse de l'alignement présentée en section 5.3.4.

La réponse apportée à la question Q1 informe notamment des éléments suivants :

- *L'analyse des enjeux de la pauvreté contenue dans les stratégies des DPE reste d'un niveau très général*¹⁴⁶.
- *Les stratégies font peu de référence explicite aux analyses réalisées par d'autres acteurs nationaux ou internationaux, à l'exception de celles réalisées par le Niger*¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Source: OCDE op. cit. p. 15.

¹⁴⁶ Voir annexe A8.2. Le Danemark et dans une certaine mesure la France et la Belgique ont financé certaines études identifiées notamment dans l'annexe 7, volet Développement rural, critère J1.3, et volet genre-démographie-jeunesse, Q1. Certaines d'entre elles ont eu une influence importante, mais cet effort d'analyse reste toutefois limité au regard des volumes d'aide investis.

¹⁴⁷ Voir annexe A8.1. Cette affirmation souffre très peu d'exceptions. La gestion collective de la connaissance de certains DPE s'appuyant sur les travaux analytiques d'autres bailleurs était très peu pratiquée durant la période 2000-2008

- *Le souci de continuité influence les choix de concentration des DPE : continuité sectorielle ou thématique¹⁴⁸, continuité géographique¹⁴⁹.*

La réponse à la question Q2 nous apprend en outre que :

- *Les DPE justifient la pertinence de leurs interventions en montrant qu'elles sont alignées sur les stratégies du gouvernement. Dans certains cas, les DPE ont contribué à la formulation de ces politiques¹⁵⁰.*

Il y a de bons arguments pour justifier **la continuité** des interventions comme critère de choix. En effet, dans la plupart des cas, les DPE ont constaté l'absence de durabilité des effets des interventions qu'ils avaient entreprises¹⁵¹. En outre, la succession de projets dans le même secteur (ou dans la même zone) a permis à certains DPE d'accumuler une connaissance du terrain et donc d'améliorer la pertinence de leurs interventions dans cette zone. Dans certains cas, par contre, un choix délibéré de discontinuité a été observé : après une longue période de soutien largement apprécié au secteur de l'artisanat, le Luxembourg a décidé de quitter ce secteur pour se concentrer géographiquement et investir dans la formation professionnelle. Par souci de concentration, en vertu du Code de Conduite Européen, la Belgique va quitter le secteur de l'éducation dans le cadre de son prochain PIC.

L'analyse de l'alignement¹⁵² a permis de mettre en évidence l'écart grandissant entre l'importance accordée à la **croissance économique** particulièrement explicite dans la SDRP et les priorités affichées par les DPE, qui font plutôt référence à des valeurs et priorités telles que la réduction de la pauvreté, le genre, les droits de l'homme, l'environnement. Cette orientation des DPE, conforme à l'évolution actuelle des réflexions sur l'efficacité de l'aide, peut expliquer que certains enjeux cruciaux tels que l'articulation de l'économie nigérienne avec celle du **Nigéria** semblent avoir été moins explorés¹⁵³ que ce à quoi l'on pourrait s'attendre. Peu de données sont disponibles sur les facteurs éventuels internes et externes de croissance : sources de revenus non agricoles, migrations, compétitivité à l'exportation de certains secteurs tels l'élevage, etc.

Les cadres de **dialogue stratégique** sont particulièrement intéressants pour assurer à la fois la pertinence et la cohérence des interventions. Or ils ne fonctionnent régulièrement que dans de rares secteurs tels que la santé ou la sécurité alimentaire¹⁵⁴. En outre, on ne trouve pas de cadre de dialogue de politique générale régulièrement fonctionnel qui permettrait d'articuler les politiques sectorielles entre elles et d'assurer une réelle articulation entre la définition des priorités stratégiques et l'allocation des ressources (gestion budgétaire)¹⁵⁵.

¹⁴⁸ Luxembourg en artisanat, Belgique en élevage par exemple.

¹⁴⁹ Concentration sur Dosso (Luxembourg, Belgique), sur le Sud-est (Danemark), sur le Nord (CE).

¹⁵⁰ Voir annexe A8.2.

¹⁵¹ Voir à ce sujet le traitement de la question évaluative liée à la durabilité (annexe A8.10).

¹⁵² Voir section 5.3.4.

¹⁵³ Le DSP français de 2002 et le PIN du 9ème FED de la CE attirent l'attention sur l'importance du Nigéria, mais n'en tirent que peu de conclusions stratégiques. Curieusement, leurs successeurs (le DCP et le PIN du 10ème FED) ne font pratiquement plus aucune allusion au Nigéria dans leur présentation du contexte économique du Niger et n'intègrent par conséquent pas cette dimension dans leur stratégie d'intervention. Le Danemark qui concentre ses interventions sur la zone frontalière Zinder-Diffa, accorde également peu d'importance dans ses documents stratégiques à l'influence économique, politique et culturelle fondamentale du Nigéria sur cette zone, si ce n'est pour parler de manière assez implicite de débouchés « naturels » pour les produits agricoles et d'élevage de la zone. Même à ce niveau les stratégies et les projets ne semblent pas s'appuyer sur une étude systématique du potentiel de ces marchés, et des risques qu'ils comportent, ni sur l'importance économique des migrations dans cette région.

¹⁵⁴ La SDR est un exemple de cadre stratégique qui a fait l'objet de nombreuses consultations et dans lequel les DPE s'inscrivent, mais dont la mise en œuvre s'avère laborieuse. Voir à ce sujet l'annexe 7, volet développement rural, Q2.

¹⁵⁵ La réponse au critère J8.2 du rapport macro-économique (annexe 7) décrit l'état de la mise en pratique des CDMT et l'absence de CDMT global jusqu'à 2009.

Le rôle des **études** pour assurer la pertinence des objectifs de leurs interventions est plus important pour les DPE qui, comme le Danemark, la Belgique ou le Luxembourg ont essentiellement recours au projet comme outil d'intervention. C'est particulièrement le cas pour le Danemark auquel on doit des études originales réalisées en partenariat avec d'autres bailleurs scandinaves. En outre, la pratique de **l'évaluation** de projets se répand chez les DPE. Le Luxembourg, la Belgique et le Danemark sont plus systématiques dans ce domaine. La contribution potentielle des conclusions de ces évaluations à l'amélioration de la pertinence des nouvelles interventions ne semble toutefois pas totalement exploitée.

La coopération décentralisée, les Facilités de la CE (Facilités ACP-UE pour l'Eau ou pour l'Energie) et certaines lignes « ONG » des autres DPE répondent à des demandes ponctuelles d'acteurs de terrain. La pertinence de ces interventions est difficile à apprécier. En principe, elles peuvent répondre à des besoins qui ne peuvent s'exprimer par les canaux officiels, mais qui n'en sont pas moins réels. En pratique, les représentations locales des DPE sont souvent très peu impliquées dans les décisions d'allocation des fonds pour ce type d'instruments, à l'exception de la France qui dispose d'instruments exclusivement gérés par l'Ambassade, tels le Fonds Social de Développement (FSD).

Les moyens mis en œuvres par les DPE pour améliorer la **pertinence** de leurs interventions mais également répondre à d'autres critères de qualité de leur aide paraissent donc raisonnables, en tout cas pour leurs instruments principaux, compte tenu du contexte politique du Niger et de l'état du dialogue politique au niveau central et sectoriel. Toutefois, les besoins des Nigériens sont immenses et les ressources rares. Il est donc aisé pour un bailleur de répondre à un besoin et donc de pouvoir justifier de la pertinence de son intervention. Cependant, l'importance de l'écart entre l'ampleur des besoins et les ressources disponibles impliquerait d'aller au-delà de la notion de pertinence pour introduire une notion **d'optimisation** de l'allocation de ressources. Les moyens sont-ils toujours investis avec une perspective d'impact supérieure à leur coût d'opportunité en termes de contribution à la croissance et/ou à la réduction de la pauvreté au Niger ? Autrement dit, les DPE se contentent-ils de contribuer au développement du Niger ou recherchent-ils à contribuer *le plus utilement possible* à cet objectif ?

La réponse est très claire : rien n'indique une recherche d'optimisation de l'allocation des ressources par rapport à un ou plusieurs objectifs précis, ni du côté du Niger, ni du côté des DPE. Le concept de **hiérarchisation des priorités** est pratiquement absent des documents de stratégies nationales et des documents produits par les DPE. Dans ces documents, on parle de concentration, d'équilibre entre régions, entre secteurs, de complémentarité entre bailleurs, de répartition du travail, mais pas de priorités. La notion de concentration est généralement entendue dans l'esprit du Code de Conduite Européen qui recommande aux bailleurs européens de concentrer leurs ressources sur un nombre limité de secteurs, avec le souci d'éviter la dispersion des efforts de chaque bailleur et la multiplicité des intervenants dans chaque secteur. L'objectif du Code de Conduite est d'améliorer l'efficacité (réduire les coûts de transaction), mais le Code ne dit rien sur la manière de hiérarchiser les objectifs politiques nationaux afin de concentrer les ressources dans une logique d'optimisation de l'allocation par rapport à ces objectifs. De même, la manière de traduire les stratégies en plans d'actions structurés n'est généralement pas décrite.

« Dans un contexte de raréfaction de terres arables, de démographie galopante, de pratiques culturelles désuètes et d'aléas climatiques, le Niger est soumis à une insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique qui ne fait que s'amplifier, même en période de conjoncture moyenne¹⁵⁶ ». Un tel constat, confirmé par la présente évaluation¹⁵⁷, peut avoir des conséquences très

¹⁵⁶ Bureau de la Coopération Belge à Niamey, rapport annuel 2007-2008.

¹⁵⁷ Voir le chapitre 3 ci-dessus et l'Annexe 7 (voir notamment le rapport sectoriel relatif au développement rural, à l'environnement et à la sécurité alimentaire).

importantes sur la pertinence des interventions des bailleurs en général, et des DPE en particulier. **Coopérer au développement ou tenter d'atténuer les effets d'un processus de dégradation dont on ne peut inverser la tendance constituent des démarches très différentes.** S'il se confirme que malgré l'aide, la perspective reste que demain sera probablement pire qu'hier en termes de sécurité alimentaire, d'état des ressources naturelles et de conditions générales de vie, la plupart des interventions en cours n'offrent aucune perspective de durabilité. S'il est reconnu que la croissance économique par habitant d'un pays ne constitue pas une condition suffisante pour réduire la pauvreté, elle en constitue une condition absolument nécessaire. La hiérarchisation des priorités afin de focaliser les ressources sur les objectifs les plus susceptibles d'inverser les tendances destructrices devient la priorité. Si les moyens mobilisés, même focalisés sur un nombre restreint de priorités, ne permettent pas d'inverser ces tendances, il ne reste que deux options : a) augmenter les moyens, ou b) adopter une stratégie défensive de protection des plus faibles dont la seule perspective sera un accroissement de la dépendance de l'aide.

Le discours sur la dégradation tendancielle de la situation se retrouve fréquemment dans les textes, mais les conséquences sur la pertinence des interventions en cours et surtout sur la nécessité d'en focaliser les allocations, ne sont pas tirées. Il ne semble pas que les DPE aient pris la mesure de ce défi.

5.4.2. Cohérence

L'appréciation de la cohérence de l'action des DPE s'appuie sur trois questions évaluatives :

- Les stratégies des DPE sont-elles cohérentes avec celles du gouvernement ? Ce qui pose la question de l'alignement des politiques. (Q2)
- Les stratégies des DPE sont-elles cohérentes entre elles ? (Q4)
- Les stratégies des DPE sont-elles cohérentes par rapport à leur approche générale dans les secteurs correspondants ? (Q3)

Par contre, en raison du nombre de DPE impliqués et de la multiplicité des politiques à analyser, la question de la cohérence entre les stratégies d'aide au Niger et les politiques intérieures des DPE n'a pas été systématiquement analysée. Il est très probable que certaines politiques des DPE telles que la Politique Agricole Commune, les politiques nationales en termes de migration, certaines barrières non tarifaires aux importations européennes, comportent des dimensions qui ne contribuent pas à l'objectif de réduction de la pauvreté au Niger et qui ne sont donc pas cohérentes avec cet objectif. L'Afrique de l'Ouest constitue un marché du travail très intégré¹⁵⁸ ; le Sahel constitue un réservoir de main-d'œuvre pour la région. Tout accroissement des exportations de produits tels que des produits agricoles ou d'élevage, ou de main-d'œuvre vers l'Europe ou vers les zones côtières d'Afrique de l'Ouest, a un impact sur les revenus au Niger. Toute politique européenne ou de DPE individuels qui a pour effet de concurrencer ces produits, d'en limiter les possibilités d'exportation ou de limiter l'émigration par exemple, peut avoir un impact négatif sur les revenus au Niger et donc manquer de cohérence par rapport aux objectifs de l'aide apportée à ce pays. Ces incohérences éventuelles n'ont toutefois pas pu être systématiquement étudiées dans le cadre de cette évaluation.

Les stratégies des DPE sont-elles cohérentes avec celles du Gouvernement ?

Si l'on considère que les stratégies des DPE s'inscrivent bien dans celles de l'Etat, l'absence de priorités explicites d'un côté comme de l'autre empêche de juger dans quelle mesure les DPE optimisent l'allocation de leurs ressources dans la perspective de la mise en œuvre des priorités

¹⁵⁸ Voir annexe A4.5.

gouvernementales. L'alignement est aisé, mais il n'empêche pas la **dispersion** ; l'application de stratégies de concentration de ressources sur un nombre limité de priorités est loin d'être une réalité.

Le même constat peut être fait dans les secteurs bénéficiant de stratégies nationales explicites telles que le développement rural, la santé ou l'éducation. La stratégie de développement rural, articulée en 23 programmes et sous-programmes opérationnels, est si vaste que l'alignement y est aisé. De fait, la plupart des bailleurs intègrent leurs interventions dans la SDR. Cependant, ils définissent eux-mêmes et à leur propre convenance leurs zones d'interventions et leur méthodes de financement (seul le Danemark est le plus avancé dans l'approche programme avec une aide budgétaire ciblée). En outre, certaines initiatives gardent leur propre logique d'intervention, tel le Programme Spécial du Président ou, du côté des bailleurs, des accords-cadres avec des ONG qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans la SDR ou la DNP-GCA¹⁵⁹. Dans un tel contexte, la définition de priorités reste donc particulièrement difficile.

Le Programme Décennal de Développement de l'Éducation pour la période 2003-2012 a été la stratégie sectorielle la plus achevée au Niger. Cependant, les bailleurs ont reçu une large marge de manœuvre dans leurs stratégies opérationnelles. On a assisté à une juxtaposition de stratégies individuelles plutôt qu'à une véritable stratégie commune. À une exception près, tous les sous-secteurs de l'éducation sont couverts mais leur taux de couverture (y compris les zones géographiques) par les interventions des DPE est largement inégal. Par conséquent, malgré un discours remarquablement convergeant autour du PDDE, peu de synergie existent. À l'heure actuelle, l'apport des DPE n'est pas à même de constituer une masse critique permettant des changements significatifs dans le système¹⁶⁰.

Ces constats doivent être contrastés avec les avancées du secteur de la santé et, dans une moindre mesure, du secteur eau et assainissement. Depuis le développement du Plan de Développement Sanitaire 2005-2009, le dialogue entre les bailleurs et le MSP est actif. On constate donc une évolution des interventions qui étaient plutôt centrées sur une problématique sanitaire dans une zone géographique spécifique, vers une réelle approche programme au niveau national, centrée sur les priorités définies par le gouvernement, y compris les niveaux déconcentrés¹⁶¹. En matière d'eau et assainissement, l'harmonisation des initiatives des DPE est renforcée depuis juillet 2007 avec la tenue de réunions de concertation tous les deux mois. Hormis quelques signes de contradiction, on observe une bonne cohérence entre initiatives, qui semblent s'adapter à l'évolution de la stratégie sectorielle nationale.

Les stratégies des bailleurs (et en particulier des DPE) sont-elles cohérentes entre elles ?

La taille du pays et le choix de plusieurs DPE de se concentrer dans des zones géographiques précises parfois très périphériques ont limité les **interactions** entre leurs interventions. On observe donc peu de problèmes dus aux incohérences éventuelles entre les interventions des DPE, mais également peu de synergies entre leurs interventions, sauf entre le Luxembourg et la Belgique à Dosso.

Si les DPE alignent leurs stratégies sur celle du gouvernement, ils pourront plus facilement assurer la cohérence de ces stratégies entre elles¹⁶². Il y a par contre une contradiction potentielle entre le souci de s'aligner sur les politiques locales dans chaque pays d'intervention, et la cohérence

¹⁵⁹ Voir annexe 7, p. 25.

¹⁶⁰ Voir annexe 7, p. 331.

¹⁶¹ Voir annexe 7, p. 227.

¹⁶² L'inverse n'est pas vrai. Le fait que les bailleurs harmonisent leurs politiques entre eux n'implique pas nécessairement que celles-ci soient alignées sur celles du Gouvernement.

interne de l'action d'un bailleur donné dans un secteur particulier. L'annexe 8 (question Q3) teste cette cohérence pour chaque DPE et pour chacun de leurs secteurs d'intervention. Dans chaque cas, il est fait référence à la stratégie générale du DPE, si elle existe pour ce secteur. Pour chaque secteur, les activités d'un DPE au Niger sont comparées à son discours stratégique général pour ce secteur ou thème. La CE et la France formulent explicitement leurs politiques d'aide dans différents domaines. C'est également vrai, mais moins systématique pour le Danemark. En pratique, ces discours politiques sont relativement généraux, influencés par des objectifs généraux communs tels que les OMD, et contiennent peu de définition de priorités. Ces cadres généraux permettent donc de concilier le souci d'alignement des stratégies d'intervention au Niger avec le discours stratégique propre au bailleur sans devoir trop arbitrer de conflits.

5.4.3. Efficacité

La notion d'efficacité est traitée ici au sens restreint : dans quelle mesure les interventions des DPE atteignent-elles leurs *objectifs spécifiques* ? L'analyse s'appuie sur les éléments développés dans les annexes sectorielles (annexe 7) ainsi que dans l'annexe 8. Dans un second temps, l'analyse d'impact permettra d'introduire une notion élargie de l'efficacité et de savoir dans quelle mesure l'action des DPE contribue à atteindre les *objectifs généraux* qui justifient leur intervention au Niger.

On peut considérer que le niveau d'effectivité¹⁶³ des interventions a généralement été élevé entre 2000 et 2008, sauf là où le dialogue s'est bloqué (éducation). Néanmoins, les résultats qui en découlent sont généralement mal connus. La quasi-totalité des équipes sectorielles impliquées dans cette évaluation déplore en effet les faiblesses du suivi des résultats¹⁶⁴. A défaut de données fiables et complètes, les observations relatives aux effets sur les bénéficiaires sont basées sur l'analyse d'un échantillon limité de projets. Elles doivent rester prudentes et limitées.

Développement rural

Des avancées dans la structuration du secteur, partiellement limitées par la faiblesse des capacités locales

Les appuis institutionnels au développement rural ont favorisé l'élaboration de stratégies liées au développement rural et la dynamisation de cadres de concertation (SDR) et de coordination (DNPGCA). Cette dynamique est toutefois limitée par le faible développement des capacités au sein des services appuyés.

L'appui institutionnel correspond aux 5 axes d'intervention prioritaires repris dans la SDR qui, en vertu de leur politique d'alignement, peuvent être considérés comme les objectifs spécifiques des interventions des DPE en la matière :

1. Renforcement des organisations de producteurs (OP) ;
2. Accès des acteurs ruraux à l'information et à la formation ;
3. Renforcement des systèmes d'information sur le secteur rural ;

¹⁶³ Le concept d'effectivité est utilisé par la coopération française. Il permet d'apprécier le taux de mise en œuvre des interventions : dans quelle mesure les réalisations (outputs) attendues ont-elles été produites ? Un bon niveau d'effectivité est une condition nécessaire mais non suffisante pour atteindre un bon niveau d'efficacité (production des résultats - outcomes attendus)

¹⁶⁴ On notera, en réponse à un commentaire sur une version provisoire du rapport, que les enquêtes OCDE sur l'efficacité de l'aide (2005 et 2007) ne fournissent aucune information susceptible de permettre d'apprécier l'efficacité de l'aide, à savoir la mesure dans laquelle les objectifs spécifiques de l'aide sont atteints. Ces enquêtes mesurent l'évolution de 12 indicateurs d'efficacité spécifiques, réputés permettre d'apprécier la mesure dans laquelle les bailleurs appliquent les principes de la Déclaration de Paris.

4. Renforcement de la participation et de la coordination institutionnelle entre tous les acteurs ;
5. Amélioration des capacités des administrations impliquées.

L'efficacité de ces activités est assez variable : limitée dans le secteur rizicole¹⁶⁵, meilleure dans d'autres domaines. Ainsi, en appuyant la politique nationale à travers **le code rural et les structures décentralisées** (commissions foncières), les DPE ont participé à la prévention des conflits entre usagers. Le Niger doit en effet gérer une pression foncière croissante, ce qui augmente la fréquence et la gravité des conflits entre cultivateurs et éleveurs. Les DPE ont contribué dans leurs zones d'intervention à réduire cette pression et à restaurer des terres pour les productions agro-sylvo-pastorales¹⁶⁶.

Le DNP-GCA, conçu pour anticiper et répondre à des **crises alimentaires** endogènes et localisées, a été critiqué pour sa gestion de la crise alimentaire et nutritionnelle de 2004/05. L'ampleur de cette crise a été largement conditionnée par des effets de marché induits par la situation économique au Nigéria. Cette remise en question a été bénéfique au vu de l'élan donné au renforcement des systèmes d'information (tant national que régional) et de gestion des crises (augmentation des moyens d'intervention, de la capacité de pilotage et de suivi) et à la coordination entre tous les acteurs (définition d'un plan de contingence, accroissement du nombre de partenaires de l'accord-cadre, régularité des rencontres de concertation). Le DNP-GCA est considéré comme un des plus fonctionnels de la sous-région et a rallié nombre de partenaires depuis 2005. Il a renforcé ses moyens d'action, sa capacité de pilotage et de mise en œuvre. Cependant, on constate une multiplication d'intervenants (parfois avec des procédures ou des méthodologies spécifiques), d'initiatives stratégiques ou de fonds impliqués, qui constituent autant de facteurs risquant d'affaiblir l'efficacité du DNP-GCA.

Les DPE ont appuyé avec succès le développement **d'institutions de microfinance** dont le professionnalisme est toutefois encore insuffisant¹⁶⁷. On note néanmoins de nets progrès au niveau institutionnel, cadre de concertation, stratégie nationale et diagnostics¹⁶⁸. En outre, dans la plupart des zones rurales, là où vit la majeure partie des nigériens, les services financiers restent peu disponibles et souvent peu adaptés aux besoins des populations. De graves problèmes de gestion et d'organisation, combinés à des configurations très différentes et dispersées (géographiquement et thématiquement) ont abouti inévitablement à une faible efficacité. Seule une faible partie des objectifs ont pu être atteints. Le secteur de la microfinance reste encore très cloisonné. Même si l'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance

¹⁶⁵ Le secteur rizicole nigérien connaît des faiblesses structurelles qui ne permettent pas à la production nationale (42 000 tonnes de riz par an) de concurrencer les importations commerciales (203 000 tonnes en 2002, 150 000 tonnes en 2003 et 2004, 300 000 tonnes en 2005 et 162 500 tonnes en 2006). L'objectif du programme PAFRIZ était d'accroître la rentabilité de la production rizicole et assurer la pérennité des aménagements en testant sur le terrain de nouveaux modes d'appui et de gestion des périmètres. Après cinq ans de mise en œuvre, les impacts durables du PAFRIZ sont toujours peu visibles. La faible performance du secteur privé (opérateurs transformateurs de riz, structures financières décentralisées) devant soutenir la filière a été un facteur limitant la viabilité de la filière. Le PAFRIZ n'a pas réussi à s'imposer comme un partenaire incontournable de la filière riz.

¹⁶⁶ Contribuant par là au processus de « reverdissement » évoqué en section 3.2.

¹⁶⁷ Il n'existe toujours pas de dispositif global de contrôle du secteur qui reposerait sur un contrôle interne, un audit externe et la supervision de la Cellule de Suivi des Systèmes Financiers Décentralisés (CSSFD). La création de l'agence de régulation prévue à cet effet tarde à se concrétiser.

¹⁶⁸ Certains projets ont atteint leurs objectifs :

- L'ADDR (projets MMD, PPFME et PASFR) : les groupements féminins d'épargne et de crédits MMD, inspiré de la tontine traditionnelle sont opérationnels et performants.
- Le PASFR a réalisé tous ses objectifs opérationnels et atteint les résultats attendus pour sa période de mise en œuvre (juillet 2003 à juin 2006).
- Un Fonds de dotation pour le PPFME a permis d'atteindre très rapidement les résultats attendus dès la première année de mise en œuvre et de créer les conditions de viabilité institutionnelle, viabilité économique et financière et de viabilité sociale.

(ANIP-MF) développe des efforts pour promouvoir la communication entre institutions membres, celles-ci ont peu de relations entre elles et avec le secteur bancaire commercial.

Une faible efficacité largement expliquée par le contexte de fragilité du pays

Les projets et programmes des DPE en appui au développement rural interviennent très souvent sur plusieurs thématiques à la fois : appui à la production végétale ou animale, gestion des ressources naturelles, amélioration des revenus par un meilleur accès aux services financiers, prévention et gestion des crises alimentaires et appui institutionnel. Les taux de réalisations physiques sont variables d'un projet à un autre ou même d'un DPE à un autre. Sur base de l'échantillon sélectionné, les projets financés par la Belgique, le Danemark et le Luxembourg présentent de meilleurs taux de réalisation.

Les DPE ont cherché à renforcer les capacités des ménages à affronter des crises par le biais d'ONG ou de Fonds de développement gérés par les communes. Des interventions telles que les chantiers HIMO, les programmes maraîchers, l'appui aux intrants, ont connu une efficacité à court terme. Cependant les modalités de mise en œuvre et la disponibilité tardive de financement ont considérablement réduit l'efficacité de certaines d'entre elles. En conditions sahéliennes, le coût d'opportunité du travail et l'importance de disposer de revenus monétaires varient énormément selon la saison. Les retards de paiement de certaines activités HIMO peuvent par exemple avoir eu des conséquences humaines très lourdes qui anéantissent l'efficacité de telles démarches et peuvent mettre leur pertinence en doute si le risque de tels délais ne peut être parfaitement contrôlé. Des retards de ce type ont été observés sur certains projets¹⁶⁹.

Dans un contexte de mutation permanente du système agropastoral, le secteur de **l'élevage** fait l'objet de financements de nombreux PTF. Leurs interventions contribuent à sécuriser les systèmes pastoraux en agissant sur l'accès aux facteurs de production, sur le renforcement des capacités et la structuration des opérateurs, en développant des activités économiques complémentaires et en favorisant l'accessibilité des communautés aux céréales. L'efficacité des interventions est notamment limitée par les aléas conjoncturels d'une production extensive et dans certains cas par les difficultés d'exécution des projets.

Selon les évaluations des projets et programmes d'appui aux **productions végétales**, la majorité d'entre eux ont obtenu des résultats positifs dans l'amélioration de la production végétale pluviale et irriguée. Tous les projets analysés disposent d'une composante de protection et/ou de récupération des sites de production, favorisent l'amélioration de technologies agricoles (maraîchage, semences améliorées, intrants), appuient la mise en place et la structuration d'OP. Les appuis à la commercialisation sont peu fréquents. Les données disponibles se limitent le plus souvent aux réalisations et informent peu les résultats (ex : adoption des technologies agricoles). Les rares indicateurs nationaux disponibles, tels que les rendements, restent au mieux stagnants pour les cultures pluviales. L'instabilité des rendements est liée en grande partie aux facteurs externes non maîtrisés par les producteurs (sécheresse, attaques parasitaires de grande envergure, etc..). Pour les cultures irriguées, dont principalement le riz, les rendements sont en augmentation, même si des baisses sont observées pour certaines années. La commercialisation des produits agricoles demeure une difficulté majeure rencontrée par les producteurs au Niger. La couverture des OP ainsi que la quantité et la qualité des services rendus aux membres par ces organisations restent insuffisants au regard des besoins.

¹⁶⁹ Voir Annexe 7 - Rapport développement rural, indicateur 6.2.3.

Eau et assainissement

Un appui au processus de décentralisation et une évolution vers l'approche programme

Le Ministère de l'Hydraulique et les PTF se réunissent régulièrement à l'échelon national. Les DPE s'intègrent dans la stratégie nationale et tendent à se diriger vers l'approche programme. Au niveau des régions, les projets examinés appuient tous la décentralisation. Sauf en hydraulique urbaine, les projets comptent parmi leurs objectifs le renforcement des capacités et compétences des cadres nationaux, régionaux et communaux, voire communautaires. À cet égard, les projets ont donné lieu à de nombreuses activités de formation et de renforcement des capacités. Les efforts en ce sens devront soutenir les efforts déployés pour assurer la réfection des points d'eau déjà existants, compte tenu du défi que pose le nombre élevé d'installations défectueuses ou inopérantes.

Une efficacité conditionnée par l'appropriation locale, laquelle n'est pas toujours assurée

Plusieurs des projets terminés ont dépassé les objectifs (plus d'infrastructures et de formations). Cependant, l'appropriation des projets par la population locale n'est obtenue que de manière inégale, malgré le fait que les ambitions soient explicites sur le sujet. Ceci affecte la durabilité à l'échéance des programmes.

Dans le cas des programmes en cours, les travaux se poursuivent, mais certains projets tardent à terminer les réalisations prévues selon le calendrier établi. En dépit de ces difficultés, les programmes contribuent clairement à renforcer l'accès à l'eau et à l'assainissement en milieu rural, péri-urbain et urbain. Ils contribuent également au renforcement institutionnel des intervenants à différents paliers, parfois jusqu'à l'échelon des communes. Le développement des compétences nécessite cependant d'être poursuivi, afin de s'attaquer au problème posé par les installations défectueuses que l'on trouve actuellement sur le terrain.

Transport

Une extension du réseau routier compensée par sa dégradation due à la déficience chronique du financement de l'entretien

Durant la période 2000-2008, la longueur du réseau routier du Niger a connu une augmentation de près de 20 % toutes catégories de routes confondues. Cette augmentation est plus orientée sur les routes rurales avec une hausse de près de 28 % et plus spécifiquement les pistes sommaires constituant 38 % du réseau durant cette période.

Les objectifs globaux de la coopération dans le secteur du transport ne sont que partiellement atteints, notamment en ce qui concerne le désenclavement des zones pauvres, des zones à fortes potentialités agricoles et minières et concernant la mise en place d'un mécanisme de financement pérenne de l'entretien routier. Sur des prévisions d'environ 8 milliards FCFA considérés comme nécessaires pour l'entretien routier annuel, ce sont en moyenne 4 milliards qui sont alloués chaque année, représentant ainsi un taux moyen d'allocation budgétaire de près de 52 %. Malgré un accroissement des recettes de la Caisse Autonome de Financement et d'Entretien Routier (CAFER), l'effort d'entretien reste en deçà des besoins. En outre, l'appui aux capacités de gestion du Ministère de l'Équipement n'a pas totalement compensé les besoins.

Malgré l'appui fourni par l'assistance technique, beaucoup reste à faire concernant la mise en place d'un système efficace de programmation et de budgétisation des travaux d'entretien routier, de même que l'amélioration des conditions et des méthodes d'exécution de cet entretien. La sécurité routière pose également un défi.

Culture et médias

Le FSP **Jeux de la Francophonie** a directement contribué à la mise à niveau des infrastructures et des équipements accueillant les 5èmes Jeux. Il a également permis un transfert de technologie et d'expertise dans les secteurs des sports, de la jeunesse et de la culture. L'effet de consolidation des entreprises culturelles nigériennes reste limité.

L'assistance apportée dans le cadre de l'appui à l'**IFTIC** a permis la formation directe de professionnels nigériens et l'appui aux capacités de l'Institut. Il n'est pas possible de confronter ces résultats aux objectifs initiaux de l'intervention, faute de cibles quantitatives fixées à son lancement.

Artisanat

Un appui à la structuration de la politique nationale, sans visibilité quant aux moyens disponibles pour sa mise en œuvre

LuxDev (projet DANI), la CE (projet SYRENE) et l'Allemagne (intervention de DED auprès de la Fédération des Artisans du Niger - FNAN) ont contribué financièrement à la réalisation d'études portant sur les forces, faiblesses et sur la structuration du secteur. L'appui soutenu de DANI a en particulier permis une certaine visibilité du métier, jusque là dévalorisé au Niger. De manière plus directe, DANI a appuyé la formation des cadres de la Direction de la Promotion de l'Artisanat (DPA) en gestion du personnel et planification. La DPA travaille actuellement à un Programme de développement de la micro et petite entreprise artisanale, destiné à mobiliser les financements des bailleurs¹⁷⁰.

Le projet DANI 3 achevait près d'une décennie d'appui luxembourgeois au secteur de l'artisanat. Son objectif spécifique s'inscrivait dans cette stratégie de désengagement, par la recherche d'autonomisation des services d'appui aux artisans. Cet objectif était réparti en quatre résultats à atteindre.

- A ce jour, la contribution du DANI 3 à l'*autonomie des dispositifs de commercialisation* est positive à l'échelle de son GIE-DANI, dispositif de commercialisation nationale et d'export¹⁷¹.
- Concernant les *boutiques* des coopératives régionales, les difficultés de gestion restent importantes.
- L'*autonomie du dispositif de crédit* est réalisée dans le sens où des institutions de microfinance existent et financent les artisans de façon individuelle.
- L'*amélioration de la performance des structures d'appui institutionnel et l'identification des structures relais au projet* ont été réalisées au mieux considérant les faibles moyens dont les structures relais disposent.

L'Objectif spécifique du projet SYRENE de la CE était mesuré au travers de trois indicateurs non quantifiés a priori¹⁷². Ces indicateurs ont pour la plupart atteint leur niveau cible, mais ils ne

¹⁷⁰ Ce programme vise à faciliter la mutation de la micro et petite entreprise artisanale actuelle vers une entreprise formelle à travers les différentes composantes de la PNDA : fiscalité ; formation et technologie ; financement ; approvisionnement et commercialisation ; mécanismes institutionnels.

¹⁷¹ Le GIE-DANI est désormais appuyé par une ONG canadienne (Centre d'étude et de coopération internationale - CECI), ainsi qu'une école de bijouterie québécoise, un formateur à Montréal, et envisage un appui complémentaire de l'ONG américaine America's Development Foundation.

¹⁷² Les trois IOV affichés par le SYRENE et le niveau de leur atteinte à l'achèvement du projet :

traduisent pas l'ambition de SYRENE de structurer les micro-entreprises artisanales utilitaires du pays et de devenir un incubateur d'entreprises artisanales utilitaires du Niger. Aucun indicateur ne cible le développement de l'association RESEDA (Réseau d'Entreprises pour le Développement de l'Artisanat) qui aurait dû être la clef de voûte du système. Outre ce groupement, aucune autre structure privée de mise en réseau des artisans utilitaires nigériens n'a vu le jour ; il s'agit d'un échec majeur du projet SYRENE, qui n'a pas réussi à développer le recours aux technologies développées par les structures qu'il a appuyées.

Santé

Une capacité de pilotage du MSP limitée par l'absence de consensus autour des modalités du Fonds Commun extrabudgétaire

Le rassemblement des PTF en général – et des DPE en particulier – autour du PDS présente un potentiel non négligeable de renforcement de la capacité centrale du Ministère de la Santé Publique à piloter la mise en œuvre du PDS. Ce Plan s'appuie sur des espaces de concertation tels que le Cadre de Partenariat¹⁷³. Tous les PTF y participent, emmenés par un chef de file (Belgique). La Cellule d'Appui Institutionnel au MSP constitue un relais important entre le chef de file et le MSP. Toutefois, le dialogue se concentre sur la gestion des ressources plutôt que sur les stratégies sectorielles, ce que désiraient la plupart des PTF. En outre, des cadres de partenariat régionaux se mettent progressivement en place, à des rythmes variables selon les régions. Enfin, les DPE ont contribué à aider le MSP dans l'élaboration des politiques sous-sectorielles (ex : cadre de contractualisation, stratégie nationale de santé de la reproduction, stratégie de renforcement du système de santé en cours d'élaboration). Il s'agit d'un processus en développement qui n'a pas encore atteint tout son potentiel et se heurte principalement aux logiques internes des PTF. C'est le cas par exemple des agences des Nations Unies, dont le MSP déplore le non-alignement sur l'instrument de financement du PDS, le Fonds Commun extrabudgétaire. Ce facteur limite de manière considérable la capacité de pilotage du MSP.

Un bon niveau de réalisation des prestations, mais peu d'éléments d'information quant à l'atteinte des résultats

Les réalisations d'investissements physiques et de formation atteignent en général un bon taux d'exécution et contribuent de manière appréciable à l'atteinte des objectifs prévus pour les interventions. L'évolution des indicateurs du PDS semble mener à des conclusions positives quant à l'atteinte des objectifs. Cette situation est en partie trompeuse dans la mesure où la fiabilité de certaines données est contestée. Un problème important se situe dans l'évaluation du dénominateur démographique : le MSP utilise ses propres données et non celles de l'INS. Par exemple, les taux de couverture vaccinale rapportés sont particulièrement problématiques. Les résultats proposés font état d'une atteinte des objectifs de 2010 dès 2008. De plus, il y aurait lieu de désagréger les données au moins au niveau régional. La CE avait envisagé de financer des études devant conduire à l'estimation d'un certain nombre de données de base pour le nouveau programme d'appui budgétaire ; elle a dû y renoncer par manque de budget.

Il faut également noter la difficulté d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs non physiques, car ceux-ci sont souvent orientés vers des processus d'amélioration des capacités de gestion du

-
- Réseau de micro entreprises autonomes et sous traitant des actions avec les projets : quelques contributions dans ce sens avec un groupe de micro-entreprise réunis autour de RESEDA, mais l'objectif n'est pas atteint de manière significative.
 - Amélioration des performances et de l'emploi: même constat.
 - Amélioration de l'impact sur l'environnement: même constat. Peu ou pas de phénomène de répliation des technologies développées.

¹⁷³ Incluant un Comité National de Santé (CNS, structure de décision) et un Comité Technique National de Santé (CTNS, structure technique).

système public, processus qui ont souvent été entravés par les rotations importantes du personnel local (y compris du personnel bénéficiaire de formations puis déplacé au terme de ces formations). En général, il n'y a pas d'investissement dans l'évaluation détaillée de ces processus, ni au cours des interventions, ni une fois qu'elles sont terminées. De plus, les déficits de qualité de certains cadres logiques d'interventions, notamment, mais pas uniquement, au niveau des indicateurs objectivement vérifiables, compliquent encore l'exercice.

Education

Une augmentation importante de l'accès mais une baisse de la qualité

Dans la mesure où tous les projets visaient directement à soutenir les objectifs du PDDE, il est possible de juger de leur efficacité globale en fonction des indicateurs de performance du PDDE entre 2002 (données de base) et 2008 (fin de la période de cette évaluation) :

- En matière d'accès, les nouveaux entrants au primaire ont augmenté de plus de 7 % entre 2002 et 2008, et le taux d'admission en première année a connu une augmentation de près de 9 %. Bien que le primaire ait par ailleurs connu une légère diminution des effectifs et du taux brut de scolarisation (moins de 0,5 %), les capacités d'accueil ont connu une forte progression. Une analyse des projets de l'échantillon montre d'ailleurs que les composantes infrastructures et constructions scolaires sont celles qui ont eu une meilleure performance.
- En matière de qualité, les taux d'achèvement du primaire sont passés de 25,6 % en 2002 à 41,7 % en 2008, ce qui montre une bonne augmentation dans la capacité des élèves de satisfaire aux exigences du système en matière de connaissances acquises en fin de cycle. Toutefois, les taux d'achèvement ont connu une chute de plus de 13 % entre 2006 et 2007. Sur la période 2002-2008, le pourcentage des élèves ayant atteint le seuil désiré en français est passé de 42 % à 35 % (dans la zone Soutéba) et de 55 % à 5 % en mathématiques (zone Soutéba). Ceci se reflète aussi au niveau des études de cas où l'effort des DPE en matière de qualité est beaucoup plus faible qu'en matière d'accès, où les taux de réalisation des activités sont les plus faibles et où l'essentiel des actions directement ciblées sur les méthodes et programmes d'apprentissage s'est effectué en mode expérimental.
- En termes d'équité, il existe une forte disparité selon le genre et le lieu de résidence. En 2000 le taux de scolarisation des filles est de 27% pour une moyenne nationale de 34%, avec une très forte disparité entre l'urbain où les filles sont scolarisées à 52% et le rural où elles ne le sont qu'à 28%. L'analphabétisme touche 83% des adultes et les femmes sont deux fois moins alphabétisées que les hommes. Enfin les populations urbaines sont 6 fois plus alphabétisées que les populations rurales. Dans toutes les communautés et quel que soit le niveau de vulnérabilité du ménage, l'éducation, l'information, la formation et l'assistance technique sont inégalement partagées entre l'homme et la femme, au détriment de cette dernière. De plus l'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle et technique est limité et ne répond pas à la croissance démographique et aux besoins d'une population jeune de plus en plus nombreuse.

Un sous-financement de la composante Développement Institutionnel du PDDE

Les revues annuelles du PDDE de 2003 à 2008 ne font état d'aucun indicateur de suivi de son volet « Développement Institutionnel » et éludent cette composante des rapports. Le Rapport du MEN quant à l'exécution de la première phase du PDDE (2003-2007 ; rapport de juin 2007) souligne que « l'analyse des dépenses effectives du programme sur la période 2004-2006 fait apparaître un surfinancement de la composante Accès (85,3%) au détriment des composantes Qualité et Développement Institutionnel qui représentent respectivement 11,7% et 3% des dépenses globales ».

Tout comme les interventions en matière de qualité, certaines activités du PDDE liées au développement institutionnel et conduites par les DPE (gestion globale du système – carte

scolaire – et gestion de proximité – appui aux comités de gestion d'école/COGES) ont connu des taux de réalisation faibles. A ce jour, le MEN ne dispose ni de carte scolaire, ni de ressources humaines au niveau central ou des inspections à même d'en assurer la mise en œuvre.

Genre, démographie, jeunesse

Les projets et programmes ayant explicitement une démarche genre inscrite parmi leurs objectifs, activités et modalités de suivi ont obtenu de bons résultats.

- Pour le Danemark : les interventions d'appui au système MMD, basées sur un travail analytique de qualité, ont constitué un modèle qui a essaimé dans les pays voisins.
- Pour la CE, le cadre logique du programme ASAPI comporte la prise en compte d'indicateurs sexo-spécifique permettant des indicateurs de performance dans une perspective de genre.
- Pour la CTB, les indicateurs de performance de l'ARMFD montrent qu'un nombre important de femmes ont été touchées par le projet, organisées et formées. Les femmes ont indiqué lors des évaluations que leurs conditions de vie se sont améliorées.

Aide budgétaire

En fixant des critères de décaissement en termes d'accroissement des dépenses et de performance dans les secteurs sociaux¹⁷⁴, l'aide budgétaire n'a contribué que modestement à réorienter les dépenses publiques vers ces secteurs¹⁷⁵. Sans que l'on puisse l'établir formellement, il est cependant probable que cette augmentation des budgets ait contribué aux impacts décrits plus bas en termes d'atteintes des OMD. Mais le lien causal entre ces deux événements reste difficile à établir.

L'aide budgétaire a également permis de solder des arriérés de salaires importants. Cela a permis de partiellement limiter les handicaps résultant de la faiblesse de l'Etat nigérien dans le cadre de la mise en œuvre des programmes.

De plus, l'appui institutionnel lié à l'aide budgétaire et la pression des conditions de mobilisation ont contribué à l'amélioration des capacités techniques et financières de l'Etat. L'amélioration de la gestion des finances publiques est réelle (comptes économiques nationaux à jour, progrès en matière de statistiques...) mais reste nettement en deçà des attentes, notamment en raison des difficultés de mise en place d'un appui institutionnel au Ministère des Finances.

Synthèse

Les résultats les plus observables sont d'ordre institutionnel : dans la plupart des secteurs, mais particulièrement dans le domaine de la santé et de la gestion des crises alimentaires, les structures de gestion sont reconnues comme constituant un progrès important par rapport au passé, permettant à la fois un meilleur dialogue entre le gouvernement et les PTF (particulièrement les DPE impliqués), ainsi qu'une meilleure capacité d'adaptation aux événements conjoncturels (sécurité alimentaire). Beaucoup reste cependant à faire en termes d'harmonisation des modalités de financement.

¹⁷⁴ Source : Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Niger : *Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté 2006-2008* (PPARP 2006-2008, NIR/002/05), IXème FED, Bruxelles, 21 novembre 2005.

¹⁷⁵ Annexe 8, question 7 et annexe sectorielle 7 - Rapport appui macroéconomique : les dépenses vers les secteurs de l'éducation et de la santé augmentent en valeur absolue (FCFA constants) mais pas relativement aux autres postes de dépenses.

Au niveau décentralisé, l'appui aux structures locales et aux ONG est également apprécié et fréquemment évoqué comme ayant contribué au développement des institutions municipales bénéficiaires.

La mise en place de procédures de gestion des conflits fonciers, le développement de tontines féminines (MMD) sont également des résultats importants à mettre à l'actif des DPE.

Dans le domaine des infrastructures (transports, eau et assainissement), les taux de réalisation sont élevés, mais l'efficacité est mal connue. Le suivi des résultats identifiés au départ n'a pas été mené régulièrement. En hydraulique villageoise par exemple, une simple extrapolation sur base du nombre de points d'eau installés permettrait d'annoncer des progrès très importants en termes d'accès à l'eau. Ces chiffres sont toutefois contestés par certains DPE principaux acteurs dans ce domaine, probablement à juste titre. Ces DPE soulignent en effet les incertitudes portant sur le nombre de points d'eau effectivement fonctionnels, réellement accessibles à tous, situés à une distance suffisante de points préexistants pour que les bénéficiaires soient effectivement nouveaux et puissent être additionnés aux populations qui disposaient déjà d'un accès¹⁷⁶.

Certaines réalisations telles que la réhabilitation de zones dégradées ou la diffusion d'améliorations génétiques animales ou végétales ont probablement un effet significatif sur les revenus ruraux, mais ces effets restent non quantifiés.

Dans le domaine de l'éducation, la pression pour atteindre les OMD a induit des modifications de priorités dont les conséquences négatives sur la qualité de l'enseignement paraissent lourdes. On rappellera en outre l'investissement relativement faible des DPE dans l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, tous deux peu « éclairés » par les indicateurs des OMD. Ces constats permettent d'attirer l'attention sur un phénomène important : dans l'univers relativement « sombre » (pauvre en données) de l'aide au développement, les « points lumineux » que représentent les indicateurs liés aux OMD concentrent l'attention des acteurs et l'on observe une distorsion du comportement de ceux-ci, influencés par la lumière des indicateurs régulièrement suivis. Cette forme de « phototropisme institutionnel » des bailleurs n'implique pas qu'il faille « éteindre la lumière » en supprimant les indicateurs trop « puissants » mais signifie plutôt, dans le cas de l'éducation par exemple, qu'il faut compenser les indicateurs quantitatifs des OMD par des indicateurs qualitatifs susceptibles d'induire des comportements plus équilibrés des acteurs et conformes aux objectifs généraux poursuivis.

Dans le domaine de l'appui budgétaire et de la gestion des finances publiques, les DPE se sont montrés ouverts et ont pris certains risques. Le potentiel de progrès en matière d'appui institutionnel reste important.

5.4.4. Impact

Comme on vient de le voir, les informations disponibles pour apprécier l'efficacité de l'aide des DPE sont rares et peu fiables. On peut donc s'attendre à ce que l'appréciation de l'impact soit encore plus difficile, surtout si l'on tente d'attribuer l'impact observé.

Des impacts sectoriels difficiles à apprécier

A l'échelle sectorielle, les impacts peuvent être résumés comme suit¹⁷⁷ :

¹⁷⁶ Danida (2 mai 2008). Aide mémoire final de la revue à mi parcours du PASEHA (Programme d'Appui au Secteur Eau, Hygiène et Assainissement), Niger, 8-24 avril 2008.

¹⁷⁷ Les impacts sectoriels sont décrits plus en détails dans les rapports sectoriels (annexe 7, Q8) et de manière synthétique dans l'annexe 8, Q8.

- **Développement rural et environnement** : sur base des évaluations de projets disponibles et des entretiens directs, les impacts des projets sont perçus comme généralement positifs¹⁷⁸. Toutefois, les tendances générales observées au niveau des conditions de vie rurale sont décrites comme négatives par la plupart des études disponibles¹⁷⁹. Bien que performante dans bien des cas, l'action des DPE en matière de développement rural n'a donc pas réussi à inverser les tendances générales mais a agi comme un facteur d'atténuation, pour certains groupes, de la dégradation générale des conditions de vie.
- **Hydraulique** : l'accès à l'eau s'est amélioré dans des proportions parfois importantes¹⁸⁰. L'impact a été peu mesuré, sauf à Maradi où une enquête révèle une baisse très nette des maladies d'origine hydrique.
- **Transports** : des progrès sont observés en matière de désenclavement ; l'enjeu de l'entretien routier n'est pas encore maîtrisé. L'absence de statistiques d'impact est surprenante et va probablement être compensée par un projet de la Banque Mondiale lancé en 2008.
- **Santé** : malgré le dynamisme certain dans ce secteur, les objectifs du PDS, bien que plus réalistes que ceux de la SDRP et des OMD ne seront probablement pas atteints. Les progrès des trop rares indicateurs d'impact régulièrement mesurés durant la période ont été inférieurs aux objectifs. La mortalité infanto-juvénile fait exception, bien qu'elle reste parmi les plus élevées du monde.
- **Education** : le suivi des indicateurs des OMD suggère un impact important dans l'enseignement primaire. Toutefois, la focalisation du PPDE sur les indicateurs quantitatifs des OMD a fait passer au second plan l'appui institutionnel au secteur, la qualité de cet enseignement et l'appui aux niveaux secondaire et supérieur. Ce constat est à mettre en relation avec le déficit de ressources humaines bien formées au niveau des cadres et techniciens, constat relevé par la plupart des rapports sectoriels (annexe 7).
- **Genre** : les projets soutenus ont eu un effet significatif en termes « d'empowerment » des femmes (droits fonciers, épargne-crédit, participation à la décision locale) mais les effets en termes de revenus ont été décevants et la charge de travail des femmes a probablement augmenté en raison de ces nouvelles responsabilités mais également de l'accroissement du taux d'émigration des hommes. Faute d'indicateurs directs de l'empowerment des femmes à l'échelle du Niger, on peut s'appuyer sur la stabilité du taux de fertilité à un niveau extrêmement élevé de 7,1 enfants par femme depuis 1960¹⁸¹ pour suggérer que l'impact global de l'aide sur l'empowerment des femmes reste très limité. On peut en effet s'attendre à ce que le renforcement du pouvoir des femmes au sein de la société conduise à des attitudes moins natalistes.

Un impact global insuffisant pour inverser les tendances qui entraînent le pays vers la pauvreté extrême et une vulnérabilité accrue

Les DPE pèsent la moitié de l'APD apportée au Niger durant la période 2000-2008. Si leur action peut être considérée comme raisonnablement alignée sur les objectifs de la SRP, alors l'analyse des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la SRP – et dans une moindre mesure de la SDRP¹⁸² – permettrait d'apprécier à quelle évolution l'action des DPE a contribué.

¹⁷⁸ Mais pas nécessairement soutenables comme on le verra plus bas.

¹⁷⁹ Rappelons que le constat principal de l'analyse SWOT est que les surfaces pastorales cultivables par actif diminuent et que leur productivité régresse, malgré les tentatives réussies de « reverdissement ».

¹⁸⁰ Voir annexe A5.3 pour les données par région.

¹⁸¹ Enquête démographique et de santé EDSN/MICS III de 2006.

¹⁸² Ces objectifs sont rappelés dans l'annexe A3 (respectivement A3.6.a.1. et A.3.6.b.1).

L'objectif général de la SRP était « *d'améliorer le niveau de vie de la population* ». Les informations disponibles suggèrent que l'incidence de la pauvreté n'a que marginalement baissé¹⁸³ et donc que le nombre total de pauvres a sensiblement augmenté au cours de la période sous revue. Ceci signifie en effet qu'avec une croissance démographique de 3,3% par an et une incidence de la pauvreté considérée comme constante, le nombre de pauvres a augmenté d'environ 30% entre 2000 et 2008¹⁸⁴, soit plus de 2 millions de personnes supplémentaires exposées à l'extrême pauvreté, malgré l'aide des DPE et des autres bailleurs de fonds. Cette appréciation des tendances globales est renforcée par les constats de terrain. Particulièrement en milieu rural, on ne constate pas de progrès des conditions de vie mais au contraire une dégradation parfois très nette de ces conditions et des « actifs » sur lesquels les populations peuvent compter pour assurer leur survie. Parmi ces actifs, les ressources naturelles, mais également la sécurité des biens et des personnes sont les plus touchés. On peut déduire de ceci que la coopération entre le gouvernement et les bailleurs de fonds n'a pas permis de progresser vers l'objectif général de la SRP, au contraire.

Si l'on descend d'un niveau dans la hiérarchie des objectifs de la SRP, on trouve quatre objectifs intermédiaires :

1. Croissance économique durable et soutenue ;
 2. Développement des secteurs productifs ;
 3. Accès garanti des pauvres aux services sociaux de base ;
 4. Bonne gouvernance et capacités humaines et institutionnelles renforcées.
-
1. S'il est reconnu qu'une **croissance économique** positive par habitant ne constitue pas une condition suffisante pour réduire durablement la pauvreté, il est incontestable qu'elle en constitue une condition absolument nécessaire. Au niveau de revenu par tête auquel se situe le Niger, l'absence de croissance par habitant condamne toute perspective de durabilité des initiatives prises dans le cadre de la coopération entre le gouvernement et les bailleurs. Avec une croissance réelle nette moyenne du PIB par habitant de 1% par an, la période 2000-2006 a incontestablement été meilleure que la décennie précédente (au cours de laquelle la croissance du PIB par habitant avait été négative de 1,4%¹⁸⁵). Cette croissance faible et extrêmement instable¹⁸⁶ s'est accompagnée d'une amélioration des paramètres d'endettement liés à un allègement important de la dette, mais également par une réduction sensible de l'actif disponible par habitant en termes de ressources naturelles. Cette croissance par habitant faible et fragile correspond aux attentes modestes de la SRP¹⁸⁷ ; elle est nettement inférieure à la croissance nécessaire pour atteindre les OMD et donc les objectifs de la SDRP.
 2. **Le développement des secteurs productifs** : peu de résultats ont été enregistrés dans ce domaine. Les rendements agricoles sont en baisse et la croissance des productions ne dépasse pas en moyenne celle de la population. Le secteur minier rapporte plus, mais cela résulte moins d'une coopération efficace que d'une hausse généralisée des prix des matières premières tardivement répercutée sur les prix de l'uranium grâce à une renégociation des contrats avec la France. Les autres activités minières ainsi que le tourisme, activité à haut potentiel pour le Niger, se sont peu développés en raison de l'insécurité liée aux conflits internes. On notera que les DPE semblent avoir « subi » ce conflit qui constitue un handicap majeur pour le développement du pays et être peu intervenus pour tenter de le résoudre.

¹⁸³ La baisse n'a été observée qu'au cours des deux dernières années de la période.

¹⁸⁴ $1,033^8 = 1,297$ Rappelons qu'un tel taux de croissance démographique implique un doublement de la population en 22 ans.

¹⁸⁵ Note consultative conjointe sur la seconde stratégie de réduction de la pauvreté, FMI et AID, 18 mars 2008, p. 4.

¹⁸⁶ Voir annexe 4 : croissance du PIB par habitant, chiffres annuels 1991-2008, calculs de la mission d'évaluation.

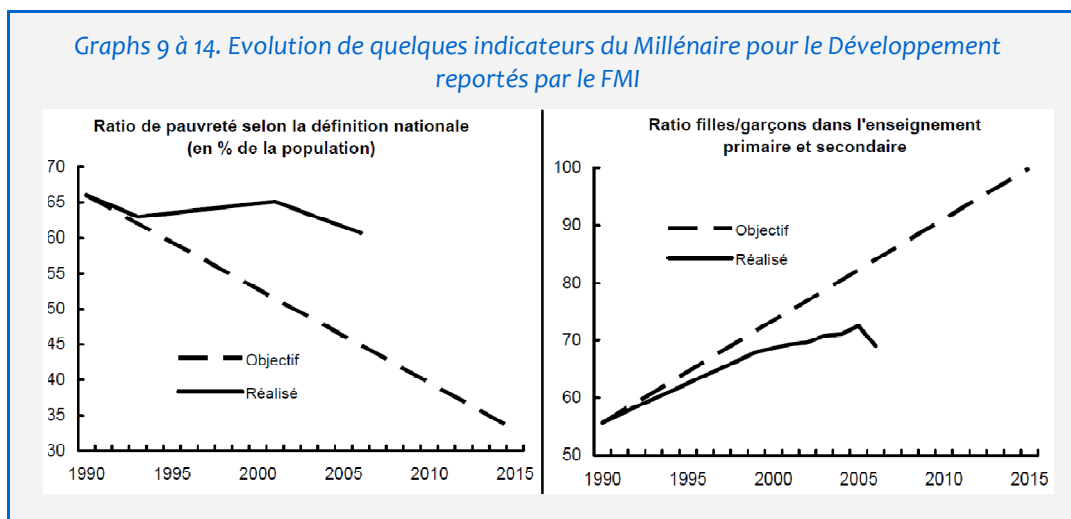
¹⁸⁷ La SRP prévoyait une croissance moyenne du PIB/hab. de 1%.

Les questions commerciales ont été étonnamment peu traitées dans ce pays enclavé, sans pouvoir d'achat intérieur, pour lequel produire de manière soutenable signifie exporter (exportations régionales ou plus lointaines). Exporter de manière compétitive est un véritable défi qui aurait mérité plus de support. A défaut d'activités productives compétitives, le Niger exporte de plus en plus sa main-d'œuvre dans la région et vers des destinations plus lointaines, bien qu'à un niveau nettement moindre que ses voisins maliens et burkinabés. Cette source importante de revenus est probablement appelée à augmenter. Or elle n'a bénéficié que de très peu d'analyses et d'aucun soutien des DPE. On ne peut donc attribuer aucun impact aux DPE dans ce domaine crucial.

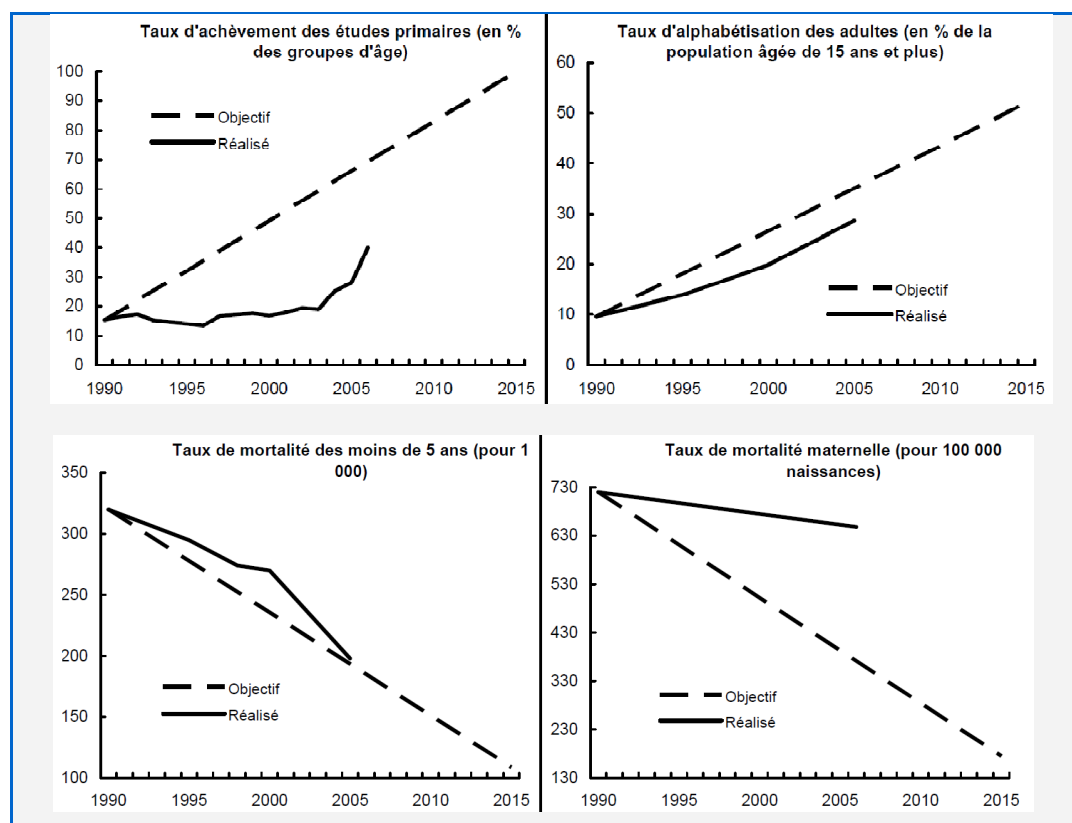
3. **L'accès aux services sociaux de base** s'est amélioré, spécialement dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'accès à l'eau potable et dans une moindre mesure de l'assainissement. La qualité de ces services n'a pas toujours été à la hauteur (éducation). Le suivi des indicateurs d'atteinte des OMD réalisés par le FMI et cité en annexe 7 (rapport macro-économique) permet d'apprécier l'impact de l'accès aux services sociaux. La contribution des DPE à ces évolutions ne peut être démontrée, mais est probablement importante en raison de leur poids dans le budget de ces services.

D'après les données présentées dans les graphiques suivants (tirées du deuxième rapport du FMI sur le suivi de la troisième Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance - FRPC), l'amélioration des indicateurs qui traduisent les OMD n'est pas suffisante pour permettre d'atteindre les objectifs en 2015, sauf en ce qui concerne la mortalité infantile. Toutefois, la plupart des indicateurs sont orientés dans la bonne direction, mais la progression est moins rapide que souhaité¹⁸⁸. Pour le taux d'achèvement des études primaires, la croissance est récente (2003) mais très rapide : un rattrapage semble en cours. Le principal point de préoccupation est le ratio filles/garçons, dont la progression s'est récemment inversée. Les progrès les plus nets sont observés en matière d'éducation primaire (en termes quantitatifs en tout cas) et au niveau de la mortalité infantile.

Graphs 9 à 14. Evolution de quelques indicateurs du Millénaire pour le Développement reportés par le FMI



¹⁸⁸ On notera toutefois que « l'objectif » fixé pour 2015 correspond à des objectifs à atteindre à l'échelle mondiale alors que le Niger part d'une situation plus défavorable que la moyenne des PMA et qu'en outre, l'itinéraire de référence pour atteindre cet objectif est présenté comme linéaire pour tous les indicateurs, ce qui n'est pas très réaliste.



4. La qualité de la **gouvernance** a évolué de manière contrastée. L'accompagnement du processus de décentralisation a permis la mise en place de structures déconcentrées dans les centres supportés par les DPE. Ces structures restent toutefois fragiles et éprouvent beaucoup de difficultés à mobiliser et à garder les ressources humaines dont elles ont besoin. Au niveau sectoriel les progrès les plus nets sont enregistrés dans le secteur de la santé. Par contre au niveau de l'éducation les blocages induits par les malversations n'ont pu être totalement surmontés durant la période. Au niveau de la gouvernance financière générale, les évolutions enregistrées sont considérées comme insuffisantes pour permettre d'augmenter la part de l'appui budgétaire. Le **développement des capacités humaines et institutionnelles** est un domaine où des résultats incontestables ont été obtenus dans le secteur de la santé ou au niveau des pouvoirs décentralisés à Diffa et Zinder par exemple ; mais ces résultats restent très nettement inférieurs aux besoins. L'image de l'assistance technique est assez négative au Niger. Certains ministères comme le Ministère des Finances y restent peu enclins. Certains projets tels le MMD ont induit une véritable dynamique d'épargne et de crédit au niveau de groupements de femmes et le modèle se répand spontanément avec des effets incontestables en termes d'ouverture à une innovation institutionnelle, de réduction de la vulnérabilité économique des femmes concernées, mais également de risques nouveaux tels que le surendettement. Les efforts de promotion de valeurs dans les domaines du genre, de la gestion foncière, de l'hygiène et de la santé maternelle et infantile, notamment dans des zones de forte présence des DPE (Dosso, Zinder, Diffa), ont eu un impact sur l'évolution des mentalités. L'ampleur et les conséquences pratiques de cette évolution restent toutefois difficiles à apprécier.

Enfin, le **flux de ressources de l'aide** a également un impact considérable sur le budget, sur certains pouvoirs locaux, sur un certain nombre d'institutions dites de la société civile, entreprises et acteurs formels ou non, qui offrent des services directement ou indirectement liés à l'aide. Quelque soit son efficacité (la mesure dans laquelle il permet d'atteindre les objectifs qui le justifient), le flux d'aide joue un rôle important dans une économie aussi fragile que celle du Niger ; ceci explique pourquoi le « bénéfice de l'aide » et le préjudice causé par son éventuelle interruption ne sont que partiellement liés à son efficacité. En outre, les personnes impliquées

dans la mise en œuvre de l'aide (fonctionnaires internationaux, assistants techniques, consultants, personnel d'ONG...) véhiculent des valeurs, des comportements et des images dont l'impact local est probablement important et diversement perçu par les Nigériens selon qu'ils soient eux-mêmes promoteurs de ce type de valeurs ou non. Le débat entre les promoteurs de « valeurs occidentales » et ceux qui y sont moins favorables est vif au Niger. La présence des acteurs de l'aide y joue un rôle important. Les agents européens de l'aide jouent également le rôle de témoins de ce qui se passe sur le terrain, avec des conséquences plus ou moins appréciées, comme on a notamment pu l'observer au moment des crises alimentaires. Les entretiens réalisés par le LASDEL sur la perception de l'aide suggèrent que ces aspects pèsent lourd dans l'image que l'on se fait de l'aide au développement au Niger.

L'impact de l'aide n'est que très partiellement déterminée par son efficacité. C'est également vrai pour son image. Ceci explique que l'APD puisse être à la fois perçue comme inefficace et indispensable, ou au contraire préjudiciable au développement, selon les points de vue.

Une aide perçue comme indispensable même si l'on doute de son efficacité

Pour les femmes des zones rurales qui bénéficient de points d'eau, pour les ménages qui ont un centre de santé à proximité, pour les ménages qui ont pu remettre en culture des zones dégradées, l'apport de l'aide est incontestable. Cet apport est aussi évident en termes d'équipement des hôpitaux et centres de recherche. Pourtant, on ne peut pas dire que l'aide ait changé la vie des gens, leur niveau de vie en tous cas. Elle ne joue finalement qu'à la marge, sur certains équipements et services. « En 20 ans, il y a seulement deux choses qui ont changé dans les villages. Ce sont les charrettes, et c'est surtout le téléphone portable ». Même lors de la crise alimentaire de 2005, les études du LASDEL laissent à penser que les envois d'argent des migrants ont été plus importants pour les ménages que les distributions d'aide (pourtant massives). L'impact économique est donc faible ou nul, pour la grande majorité de la population.

L'aide est aussi une opportunité de formation pour un certain nombre de cadres. Plusieurs cadres d'ONG ou de projets bilatéraux nous ont dit combien ils avaient appris dans les équipes qui les emploient (ou les avaient employés pour ceux qui ont quitté leur poste). De nombreuses organisations de la société civile et ONG nationales ne pourraient vivre sans les financements de l'aide, et le développement du secteur associatif, grâce à l'aide, ouvre des opportunités pour des cadres au profil « d'entrepreneurs », qui veulent s'investir, créer, et qui ne pourraient le faire dans la fonction publique.

L'aide, c'est aussi vital pour toute la classe de Nigériens urbains vivant de l'aide, à travers les compléments de salaire et les per diem dans l'administration, les salaires et avantages des cadres ou salariés des projets, les petits ou grands avantages tirés de ces positions : « un chef de projet, s'il ne construit pas sa maison pendant la durée du projet, on dit qu'il s'est mal débrouillé ». L'aide a aussi des effets induits évidents sur l'économie urbaine (construction, véhicules, services, etc.).

LASDEL, A cheval donné... . Rapport provisoire, Niamey (Juillet 2009).

En termes de contribution aux objectifs de la SRP, les impacts sont donc mitigés. Il faut reconnaître que le Niger cumule les handicaps et dispose de peu d'atouts sur lesquels bâtir sa croissance. Le défi est donc particulièrement difficile à relever. On peut toutefois se demander si, guidés par une interprétation trop littérale de l'objectif prioritaire de réduction de la pauvreté (exprimé à travers les OMD) qui a dominé le début des années 2000, les DPE n'ont pas dispersés leurs moyens au lieu de les concentrer sur la recherche systématique des facteurs de croissance du PIB par habitant, condition nécessaire à l'amorce d'une réduction durable de la pauvreté¹⁸⁹. La SDRP a pris la mesure de l'importance primordiale à accorder à l'augmentation de la croissance du PIB par habitant ; cette priorité y est exprimée avec plus de force que dans la SRP. Le manque de recul par rapport à ce document de 2007 ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure les DPE recentrent actuellement leur appui dans ce sens.

¹⁸⁹ « Growth is not a cure-all, but the lack of growth is a kill-all » Paul Collier 2007 op. cit p. 190.

5.4.5. Durabilité

La référence à l'enjeu de la croissance économique permet de faire le lien immédiat avec le critère de durabilité. L'analyse de la durabilité des effets des interventions des DPE porte sur :

1. Le cadre politique, macro-économique et budgétaire qui conditionne la durabilité de la plupart des initiatives prises.
 2. Des effets dont la pérennité implique la poursuite d'une action publique conduite directement par les services publics ou par des acteurs de la société civile subventionnés pour jouer ce rôle.
1. L'appropriation des politiques de développement soutenues par les DPE par le gouvernement et par les pouvoirs décentralisés est une condition critique de leur durabilité. Les décideurs nigériens doivent **vouloir** mettre ces politiques en œuvre et ils doivent **pouvoir** le faire, ce qui dépend notamment des moyens financier et humains dont ils disposent.

Le manque d'appropriation est rarement invoqué explicitement pour abandonner un programme. Citons toutefois un cas évident tel que le programme de promotion de pratiques d'hygiène dans les écoles soutenu par le Danemark : sa pertinence par rapport aux besoins n'était pas contestée, mais il a dû être abandonné faute d'appropriation par les partenaires. Au-delà de ce cas, de nombreux programmes ou politiques souffrent d'un niveau d'appropriation faible. Mais ce problème, bien que connu par les personnes directement impliquées, n'est pas explicitement identifié avant la fin de l'intervention.

Si, durant la période sous revue, la qualité du dialogue a beaucoup progressé au niveau de la conception des politiques, la relation est restée plus difficile au niveau de leur mise en œuvre. L'aide budgétaire n'a pas vraiment percé et son poids relatif dans l'aide totale a même diminué¹⁹⁰. Même si de réels efforts ont été faits pour mieux l'inscrire dans des politiques cohérentes, et si, dans plusieurs secteurs, l'approche sectorielle par fonds extrabudgétaires tente de se mettre en place, le projet reste l'instrument privilégié. La discontinuité des contributions des DPE est donc restée la règle. Le secteur de la santé et le système de prévention des crises sont deux domaines dans lesquels le partenariat s'est établi sur une base plus continue grâce au recours par certains DPE au fonds commun extrabudgétaire en appui à une réelle politique sectorielle ou thématique dans ce cas. L'éducation était partie sur la même voie mais le dialogue s'est brutalement rompu en raison de la découverte de malversations. Dans ces trois domaines toutefois, la continuité des interventions ne conduit pas à la pérennité des effets au sens où on l'entend ici car la dépendance de l'aide reste très grande, tant au niveau financier que technique.

L'absence quasi systématique de stratégies de sortie de projets est révélatrice du fait que l'on ne se pose pas la question de « l'après-projet ». En effet, les bailleurs, et particulièrement les DPE sont encore très largement à l'initiative des programmes qu'ils financent ; ils en assurent directement ou indirectement la conduite. Ils ne s'attendent pas vraiment à ce que les partenaires nigériens aient les moyens institutionnels, humains et financiers d'en assurer la conduite avant longtemps. Le fait que les DPE ne se fassent pas d'illusions sur la durabilité de leurs projets ne les empêche pas de se retirer au terme du financement prévu, et de le faire assez brutalement, interrompant souvent simultanément l'assistance technique, le financement et donc également les primes et avantages au personnel national. Ceci provoque l'exode non seulement des assistants techniques, mais également des cadres locaux les plus dynamiques.

¹⁹⁰ Annexe 7, volet macroéconomie, tableau 1.

Par ailleurs le niveau de pauvreté extrême des populations, la croissance économique faible et instable du pays, la très grande dépendance de l'aide¹⁹¹ et une expérience d'aide au développement – voire d'aide humanitaire – continue depuis l'indépendance ont pour effet que toutes les parties concernées vivent avec l'idée que l'aide au développement constituera encore pour longtemps une dimension politique, économique, voire culturelle du Niger.

L'aide une dimension de l'économie nigérienne perçue comme structurelle

Le caractère structurel de l'aide est donc intériorisé. L'aide est intégrée dans les stratégies économiques et sociales de nombreux acteurs, des « courtiers locaux du développement » qui assurent dans les villages et les quartiers l'interface avec le système d'aide jusqu'aux plus hautes autorités de l'Etat. Cet état de fait est qualifié de « dépendance face à l'aide » dans des études récentes, qui s'interrogent sur les conséquences de cette dépendance sur les dynamiques sociales et politiques des pays.

LASDEL, A cheval donné... Rapport provisoire, Niamey (Juillet 2009).

Cette perception peut expliquer pourquoi « l'après projet » est souvent perçu comme la reprise des fonctions du projet par un autre programme soutenu par un autre bailleur de fonds. Dans de nombreux cas toutefois, cette reprise n'est pas systématiquement organisée et la pérennité des effets du projet n'est pas assurée¹⁹².

2. Pour être durables, toutes les initiatives soutenues par les DPE n'impliquent pas la poursuite d'une intervention publique. Les réseaux de femmes créés dans le cadre du programme MMD d'épargne/crédit constituent un exemple de succès. Les coopératives d'artisans font également preuve d'une certaine autonomie.

Les **changements de valeurs** et de comportements induits par l'aide des DPE laissent des traces durables, mêmes si elles ne sont pas irréversibles. La perception du statut de la femme, la relation à l'environnement, la perception de l'importance de l'hygiène, la relation à la terre en milieu nomade et ses conséquences sur la perception des enjeux fonciers, témoignent d'une évolution des valeurs, parfois limitée au niveau des attitudes opportunistes, parfois plus profondément ancrée. La stabilité de ces évolutions en l'absence de soutien externe est difficile à apprécier. D'autres facteurs interviennent, tel que l'émigration vers les villes qui modifient les valeurs des migrants eux-mêmes mais également celles de leur milieu d'origine avec lequel ils gardent généralement un lien.

Les évolutions de pratiques agricoles constituent un autre exemple de changement de comportement. Toutefois beaucoup d'évolutions dans ce domaine sont menacées par des facteurs tels que la très grande instabilité des prix et l'insécurité quant à la disponibilité des intrants si le secteur ne bénéficie pas d'un soutien externe. Malgré les progrès notamment induits par l'intervention des DPE, la tendance générale d'augmentation de la pression sur la terre et les incertitudes du cadre institutionnel de la gestion foncière restent des contraintes majeures à la durabilité.

Les quelques « traces durables » de la coopération des DPE identifiées par l'étude ne peuvent toutefois masquer le fait qu'en l'absence de croissance économique significative par habitant, l'interruption de l'aide conduirait à une disparition rapide de la plupart de ses apports. Malgré les

¹⁹¹ Outre une remise de dette très importante, l'APD a représenté en moyenne 68,4% des recettes enregistrées au TOFE durant la période 2000-2008. La tendance à la baisse de cette proportion enregistrée entre 2005 et 2008 n'est probablement que temporaire car les recettes propres ont probablement souffert de la crise économique de 2008-2009.

¹⁹² Les rapports sectoriels abordent ce point sous la question d'évaluation Q10 relative à la durabilité (voir annexe 7).

signaux positifs des années 2006 à 2008, **la condition *sine qua non* de durabilité des interventions des DPE n'est pas remplie** : une croissance économique par habitant suffisante pour qu'elle se traduise par une évolution positive des conditions de vie, même en milieu rural.

La croissance du PIB par habitant de 1% par an visée par la SRP et atteinte durant la période 2000-2007 est insuffisante et n'offre pas d'espoir de durabilité des résultats de l'aide¹⁹³. Par contre, une croissance du PIB par habitant de 4%, telle que proposée par la SDRP, conduirait à tripler le revenu moyen par habitant en 2036, et le conduire à 681 EUR, ce qui reste très peu. Mais une telle évolution pourrait induire des comportements natalistes différents, plus de moyens pour l'Etat, une certaine évolution des techniques agricoles et ouvrir des perspectives à tous, y compris à une indépendance progressive par rapport à l'aide.

Au Niger, au cours de la décennie 2000-2008 et a fortiori au cours des décennies précédentes, les DPE comme les autres bailleurs ont pratiqué **l'aide sans développement** et n'en ont pas tiré toutes les conclusions. Parmi celles-ci, les suivantes sont importantes :

- Une aide peut être constituée d'interventions pertinentes et efficaces tout en étant incapable d'induire une croissance économique par habitant susceptible d'offrir des perspectives de durabilité. Ceci peut résulter de plusieurs facteurs non exclusifs :
 - a. Le volume d'aide est insuffisant : c'est ce que suggère la SDRP, qui reconnaît que le scénario de croissance à 7% par an (4% par an par habitant) implique un accroissement considérable des volumes d'aide.
 - b. Les allocations de ressources de l'aide peuvent être pertinentes mais leur répartition n'est pas optimisée dans une perspective de soutien à cette croissance. L'immensité des besoins du Niger face à la rareté des ressources nécessaires pour y subvenir, le caractère très large et très ouvert des stratégies générales et sectorielles, ont pour effet que tout est pertinent ou presque, et donc que rien n'empêche la dispersion des ressources. Par contre, on trouve peu de réflexions en termes de chemins critiques et **d'optimisation** d'allocation de ressources¹⁹⁴. Cela impliquerait un

¹⁹³ Rappelons ce qui a été dit en section 3 sur cet enjeu crucial : la projection à 30 ans des tendances actuelles ne laisse aucun espoir de durabilité des interventions, bien au contraire : en 2036 les 13 millions de Nigériens dont la démographie croît au rythme annuel de 3,3% seront 34,5 millions. Si la croissance annuelle de leurs revenus n'est que de 1% par an, ce qui correspond à ce qu'elle a été entre 2000 et 2007, le PIB annuel passera de 210 EUR/hab en 2006 à 283€/hab. en 2036, ce qui signifie une évolution pratiquement nulle des modes de vie et, pour la majorité des Nigériens une perception de stagnation, probablement entrecoupée de crises socialement douloureuses. Il en découle notamment :

- qu'il y a peu de chances qu'à niveau de vie comparable, on puisse espérer une modification significative des comportements en termes de natalité ;
- que la capacité de l'Etat de financer des services publics sera, au mieux, proportionnellement inchangée mais probablement plus faible, sauf croissance importante et soutenue des recettes minières;
- qu'en 2036, dans 27 ans, la dépendance de l'aide sera, au mieux, la même par habitant, c'est-à-dire que pour fournir le même appui qu'actuellement, a priori sans plus de perspective de soutenabilité, les bailleurs auront dû tripler leur aide au Niger.
- que cette aide ne fera, comme c'est le cas actuellement, que protéger certains groupes des pires effets d'une misère générale sans perspective de progrès.

Notons en outre que cette hypothèse est optimiste car elle suppose notamment que la base de ressources naturelles délivrera en 2036 trois fois plus de moyens de subsistance à une population trois fois plus importante, mais qui aura à peu près les mêmes moyens pour valoriser ces ressources. Elle suppose également que l'absence de perspectives qu'offre un tel scénario n'aura pas poussé le Niger vers le chaos politique ou les régimes les plus autoritaires.

¹⁹⁴ Il est intéressant de noter que tant la Déclaration de Paris que le Code de Conduite Européen encouragent la concentration des ressources des bailleurs sur un nombre limité de secteurs. Cette démarche est toutefois conçue dans une logique d'efficacité plutôt que d'efficacités. Les arguments utilisés évoquent les coûts de transaction, tant pour le gouvernement qui doit traiter avec un trop grand nombre de bailleurs dans chaque secteur, que pour les bailleurs de fonds eux-mêmes, qui doivent gérer des ressources trop dispersées. En revanche, on ne trouve pas d'arguments visant directement l'efficacité de l'aide, c'est-à-dire sa capacité de contribuer à un changement durable dans la société aidée. Ceci impliquerait par exemple de recommander une définition plus précise des changements souhaités dans le PRSP, des plans d'actions plus focalisés et mieux suivis, axés sur les changements durables à obtenir, qui tiennent compte des ressources

consensus sur un nombre plus restreint de priorités, donc un travail analytique plus fin et partenarial, et des choix politiquement difficiles à la fois au sein du gouvernement mais également dans le dialogue avec les bailleurs.

- c. Le recours à des instruments à durée limitée tels que le projet, dans un contexte qui n'offre pas de perspectives de durabilité, induit un certain gaspillage de ressources. On construit sans pouvoir assurer l'entretien ; on forme sans pouvoir valoriser les personnes formées ; on crée des institutions sans pouvoir s'engager à en soutenir le fonctionnement ; on introduit de nouvelles pratiques agricoles sans pouvoir garantir l'appui technique ou l'accès aux intrants à long terme... Les pertes d'actifs sont considérables dans un pays où les capacités d'investissement sont très limitées.
 - d. Une politique gouvernementale peu favorable à la croissance et une collaboration difficile avec les bailleurs peuvent également expliquer cette piètre performance. Le manque de confiance entre gouvernement et bailleurs nuit à l'efficacité, voire limite la possibilité de recours à certains instruments susceptibles d'apporter un appui plus continu (fonds extrabudgétaires, aide budgétaire).
 - e. Enfin, les atouts sur lesquels le pays peut appuyer une croissance économique sont si limités que l'aide ne peut avoir l'effet catalytique généralement attendu. Dans ce cas, l'aide devient en elle-même source de revenu sans autre perspective. D'où l'importance parfois accordée au volume de l'aide plus qu'à son efficacité.
- Si l'on ne parvient pas à sortir d'une perspective de croissance faible par habitant, il faut s'attendre à une vulnérabilité croissante de l'économie agricole et pastorale et dès lors à une augmentation du risque de crises alimentaires. Les DPE sont très présents dans ce domaine. La dernière expérience de mobilisation en cas de crise s'est révélée assez décevante en termes de collaboration entre l'Etat et les bailleurs, voire même entre les bailleurs eux-mêmes. Certaines leçons en ont été tirées¹⁹⁵. Il y a toutefois des raisons de croire que les prochaines crises resteront difficiles à prévoir et à traiter en raison de la vulnérabilité de la population mais également de la complexité du contexte politique et économique nigérien.

Dans le contexte du Niger, sauf modification fondamentale de la tendance en termes de croissance économique par habitant, la perspective de durabilité est plus que lointaine. Ceci signifie que les bailleurs ne doivent pas lui accorder trop d'importance et ne pas sacrifier durant la décennie à venir le souci d'efficacité immédiate au souci de durabilité. Ce type de considération a des conséquences sur le jugement porté sur le choix des instruments de coopération (critère d'efficacité).

5.4.6. Efficience

Un contexte en pleine évolution durant la période sous revue, tant au niveau de l'approche générale de l'aide qu'au niveau de la structuration des principaux DPE

Entre 2000 et 2008, la **philosophie générale de l'APD** a considérablement évolué. De 1970 à 2000 l'indicateur du CAD recommandant un effort minimal de 0,7% du PIB, jamais atteint par les DPE, sauf par le Luxembourg, était le seul point d'éclairage de l'aide : les bailleurs comparaient leurs efforts, mais pas leurs effets. En 2000, la formulation des OMD est l'occasion de définir une série

disponibles, dans lesquels bailleurs devraient s'inscrire dans une démarche négociée d'optimisation de l'allocation des ressources.

¹⁹⁵ Voir annexe 7 : rapport développement rural et sécurité alimentaire. Cette question a en outre été étudiée en détails par l'IRAM : Denis Michiels et Johny Egg (2007). *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : Enseignements de la crise du Niger de 2005*, pour la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement du Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes.

d'indicateurs portant sur les résultats attendus de l'aide ; les OMD apportent un éclairage nouveau qui aura une influence importante sur le comportement des bailleurs. Enfin en 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide – et dans une certaine mesure le Code de Conduite Européen – ont projeté un nouvel éclairage sur la conduite de l'aide par une nouvelle série d'indicateurs essentiellement axés sur l'efficacité du processus.

Par ailleurs, les **réformes institutionnelles propres aux DPE** ont également été profondes. Au cours ou juste avant la période sous évaluation, quatre des cinq DPE ont divisé leur institution chargée de l'aide au développement en séparant la fonction de conception stratégique et de dialogue sur les politiques d'une part, la fonction de gestion des interventions d'autre part :

- Dans certains cas cette division coupe le cycle de coopération entre une phase politique et une phase de gestion, quelques soient les secteurs concernés (DG DEV/AIDCO pour la CE, DGCD/CTB pour la Belgique, MAE/LuxDev pour le Luxembourg).
- En France la distinction entre SCAC et AFD est réalisée sur une base sectorielle ou thématique plutôt que dans un souci de division du cycle de l'intervention.
- Le Danemark n'a pas opéré de division de ce type.

Ces évolutions se sont déroulées au moins partiellement durant la période sous revue ; elles sont souvent motivées par le souci d'améliorer l'efficacité des interventions.

Durant cette même période, le débat sur la déconcentration des décisions au niveau des représentations locales de certains DPE a pris de l'ampleur. Des ajustements ont donc été nécessaires entre *structure de conception des politiques* (DG DEV, DGCD) et *structure de mise en œuvre* (AIDCO ou CTB) d'une part, entre *siège* et *terrain* d'autre part. L'AFD est de ce point de vue une institution relativement centralisée même si des efforts ont été opérés pour améliorer le dialogue siège-terrain par la mise en cohérence des calendriers des comités de pilotage et des missions de supervision du siège. Le SCAC français et les autres DPE sont généralement plus déconcentrés. Les ressources humaines des DPE au Niger sont très variables : la CE dispose d'une équipe relativement importante à Niamey ; la France est représentée par une ambassade et une agence de l'AFD ; les autres DPE sont représentés par des structures plus légères rapportant à des ambassades situées dans d'autres pays de la région.

Les transitions ont parfois été difficiles au niveau interne pour les DPE concernés, et n'ont généralement pas fait l'objet d'une politique de communication très explicite avec les partenaires. Ces questions ont été peu évoquées par les responsables nigériens (moins que dans d'autres pays). Elles le sont plus du côté des représentants des DPE, particulièrement de la France. Ces évolutions institutionnelles internes aux DPE peuvent avoir eu un impact sur le choix des instruments et sur la conduite du dialogue avec les partenaires.

Le projet reste dominant, mais d'autres instruments ont été utilisés

Les DPE, soumis aux évolutions décrites ci-dessus, sont tous inscrits dans une dynamique générale d'évolution de l'aide projet vers une approche dite « programme » d'appui général ou sectoriel. Pour le Danemark et le Luxembourg et dans une large mesure la Belgique, cette évolution sera surtout sensible après 2008. Pour la CE et la France elle était déjà largement entamée durant la période sous revue.

Tableau 16 : Instruments d'aide utilisés par les DPE au Niger (hors aide projet)

Secteurs concernés par une approche programme	Instruments d'aide	DPE concernés durant la période 2000-2008
Développement rural et sécurité alimentaire	<p>Aide sectorielle extrabudgétaire</p> <p>Les fonds extrabudgétaires de Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA) et de Fonds Commun des Donateurs (FCD) sont placés sur des comptes à double signature (Directeur de cabinet du Premier Ministre et Chef de file des donateurs soit la DCE) auprès d'une banque commerciale.</p>	<p>Cumul 2001 à 2009</p> <p>Belgique : 0,85M € (FCD)</p> <p>Luxembourg : 0,65M € (FCD)</p> <p>France : 11,9M€ (FCD) + 5M€ (FSA)</p> <p>CE : 12,2M€ (FCD) + 12,2M€ (FSA)</p>
Santé	<p>Aide sectorielle extrabudgétaire</p> <p>Financement d'un Fonds Commun non budgétaire via un compte auprès d'une banque commerciale pour les dépenses du plan d'action annuel.</p>	<p>France : AFD :15M€</p>
Education	<p>ABS ciblée financée par les DPE</p> <p>Financement d'un compte au Trésor pour des lignes budgétaires du Ministère de l'Éducation¹⁹⁶.</p>	<p>Belgique (2005-2008) : Via Appui au PDDE 2005 : 2M€ Dec 2008 : 1M€ (à valider)</p> <p>Danemark (2004-2007) : via volet 2 du PHAS (Appui au PDDE) : aucun décaissement</p> <p>France : SCAC (2004-2005) : Via PADEN 2,18M€ (répartis entre Aide programme et appui projet mais non ventilé) AFD (2005-2008) : Via PADEN 1,0M€ versé en décembre 2008</p>
Appui macro-économique lié à la lutte contre la pauvreté	<p>Aide budgétaire globale¹⁹⁷</p> <p>ABG non ciblée pluriannuelle à travers (i) une tranche fixe décaissée si la CE juge satisfaisant le processus de stabilisation macroéconomique, la mise en œuvre de la politique de lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la gestion des finances publiques ; et (ii) une tranche variable basée sur l'atteinte de cibles appuyées sur la SRDP et les programmes sectoriels éducation et santé.</p>	<p>CE : 9^e FED (2001-2007) : 185M€ suite à Revue à mi-parcours 10^e FED (2008-2013) : 180M€</p>

Instruments d'aide officielle de la France au Niger

Les instruments de la coopération franco-nigérienne sont extrêmement divers et en évolution constante, dans un contexte de réforme interne à la coopération française (décisions du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement – CICID – en 2005-2006 et Révision Générale des Politiques Publiques – RGPP – aujourd'hui). Les mandats respectifs de l'AFD et du SCAC ont évolué en cours de période. L'Ambassade maintient une aide projet, tandis que le mandat progressivement élargi de l'AFD conduit au développement de l'aide budgétaire et de l'aide programme. L'assistance technique (AT) a été touchée par les réformes

¹⁹⁶ Il s'agit d'un Fonds commun qui n'est pas géré par le Trésor national mais par des mécanismes indépendants arrêtés de commun accord entre l'Etat du Niger et les DPE. C'est donc différent d'une aide budgétaire au sens strict du terme car il s'agit d'un financement qui s'inscrit dans une Approche Programme consensuelle mise en place par l'Etat du Niger et les Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de l'éducation.

¹⁹⁷ Les types d'aide budgétaire et sectorielle extrabudgétaire sont définis dans l'annexe A2.5.2.

successives modifiant l'approche adoptée : l'AT AFD s'inscrit dans une démarche d'assistance à maîtrise d'œuvre de projets, tandis que l'AT SCAC participe à une démarche mixte d'assistance, de présence et d'influence en étant souvent placée auprès d'autorités politiques ou administratives ; son mandat comporte des objectifs moins précisément définis.

La capacité du maître d'ouvrage à piloter des instruments complexes détermine le niveau de sophistication des outils proposés. La volonté de s'aligner sur la Déclaration de Paris est donc conditionnée par l'appréciation du niveau des capacités locales. Dans certains secteurs, les modalités d'appui constituent également une réponse à des événements particuliers (affaire MEBA en éducation). Les contraintes de ressources humaines du Niger impactent sur ce qui est possible. Face à la complexification croissante des instruments de l'aide, la France insiste sur la nécessité de développer des capacités locales capable d'intervenir aux différents stades du processus de coopération (définition des objectifs, mise en œuvre, contrôle).

Entre le SCAC et l'AFD, le choix des instruments est assez contrasté :

- L'approche projet mise en œuvre par le SCAC suit les procédures définies par le siège. Les bourses appliquent le principe de cogestion. L'implication des autorités nigériennes est particulièrement mise en avant dans le cadre du Centre Culturel Franco-Nigérien (CCFN), qui présente l'originalité d'un conseil d'administration bipartite et d'une contribution financière de la partie nigérienne.
- L'AFD présente une diversité d'instruments :
 - Elle pratique l'approche projet classique, avec la mise en place de comités de pilotage impliquant le Ministère des Finances (pouvoir de signature), le ou les Ministères techniques, et le cas échéant les services déconcentrés et la société civile. L'aide projet financée par l'AFD combine procédures nigériennes et avis de non-objection (ANO). L'AFD insiste sur le caractère stratégique de ces comités de pilotage, qui peuvent notamment être l'occasion de débats sur la distribution des rôles entre gouvernement central et autorités locales.
 - L'approche programme est encouragée depuis 2004-2005 concernant trois secteurs :
 - Eau et Assainissement : l'AFD souhaite faire émerger une approche programme dans ce secteur (décaissements par tranche sur base annuelle, budget sous délégation à la Société des Eaux) ; l'approche n'est pas encore en place.
 - Santé : aide sectorielle extrabudgétaire (fonds commun extrabudgétaire auprès d'une banque commerciale). L'appréciation initiale de l'AFD quant au cadre des finances en matière de santé était plus sévère que pour l'éducation, ce qui a conduit à ce type d'instrument.
 - Education : approche programme sous forme d'aide budgétaire sectorielle ciblée. Les fonds ont été gelés durant 2,5 ans en raison de l'affaire MEBA. Les financements ont repris avec le décaissement de la première tranche en 2009.
 - Outre le secteur de l'éducation, l'AFD pratique également l'aide budgétaire ciblée en appui à la réduction de la pauvreté et au secteur financier. Les conditions de mise en œuvre de l'aide budgétaire globale (ABG) au Niger ne répondent pas aux critères français énoncés dans la Doctrine d'emploi des ABG¹⁹⁸. La France ne pratique donc pas d'ABG non ciblée.

¹⁹⁸ Co-secrétariat du CICID, Doctrine d'emploi des aides budgétaires générales dans les Etats étrangers. Paris (13 février 2007)

Instruments d'aide directe de la Belgique au Niger

L'aide bilatérale directe fournie par la Belgique privilégie la cogestion (mise en place d'une cellule de coordination sur le terrain appuyée par un assistant technique international et un directeur d'intervention nigérien). La cogestion applique les procédures nigériennes couplées à l'avis de non-objection. Chaque intervention mise en œuvre dans ce cadre dispose d'un comité technique chargé des décisions associées à la mise en œuvre et de la fourniture d'information à la structure mixte de concertation locale (SMICL); cette dernière prend les décisions de réaffectation budgétaire si nécessaire. Aux yeux de la Coopération belge, cette pratique de cogestion est appréciée sur le terrain car elle permet de protéger l'autonomie des structures locales face aux services centraux. C'est également la position de certains Ministères techniques par rapport au Ministère des Finances. La cogestion telle que pratiquée par la Belgique rencontre également plusieurs limites:

- Le dialogue se concentre trop souvent sur la gestion des ressources et pas assez sur les questions stratégiques. Ce constat est lié au constat de faiblesse du flux d'information sur les résultats et impacts. Si les structures de dialogue et de décision se préoccupent essentiellement des ressources, elles ne demandent pas cette information, qui n'est donc pas produite.
- La deuxième limite évoquée est celle de l'appropriation. Les structures de concertation peuvent se substituer plus ou moins explicitement à des structures de décision nationales ou locales, qui ne prennent pas le relais à la fin de l'intervention extérieure.
- La concertation prend du temps et mobilise des personnes à haut niveau de compétence et de responsabilité, tant du côté des partenaires que du côté des DPE.

La Belgique pratique une aide budgétaire sectorielle ciblée en faveur de l'éducation; il s'agit de son unique appui de ce type au Niger. Dans le cadre du PIC 2009-2012, elle souhaite développer cette pratique dans le secteur de la santé, par une évolution du fonds commun extrabudgétaire vers une aide budgétaire sectorielle. Toutefois, la Belgique conditionne cette évolution à une meilleure harmonisation entre les bailleurs contributeurs et à la perspective de voir s'aligner les modalités de mobilisation de ce fonds sur les procédures du Niger.

Instruments d'aide directe du Luxembourg au Niger

Les canaux de la coopération entre le Grand-Duché et le Niger sont :

- La coopération bilatérale à travers LuxDev.
- La coopération multilatérale (15% des ressources du PIC sont réservés à la coopération mise en œuvre par les agences multilatérales – agences des Nations Unies notamment).
- La coopération indirecte à travers les ONG, hors PIC. Cette modalité est relativement peu développée au Niger, en comparaison d'autres pays (au Burkina elle pèse 30% du PIC en valeur).

Le Luxembourg applique une logique de cogestion. Mais à la différence de la CTB et de l'AFD, la responsabilité n'est pas partagée avec les autorités partenaires; elle revient entièrement à LuxDev (régie directe). La cogestion est donc limitée à un partenariat consultatif.

Le Luxembourg est généralement prudent quant à l'appui budgétaire, en raison de contraintes de taille et de capacités de gestion. Le pays souhaite néanmoins tester l'ABG, éventuellement au Burkina Faso. Pour le Luxembourg, les conditions au Niger ne semblent pas totalement remplies, tant au niveau d'une ABG qu'au niveau d'une aide budgétaire sectorielle.

Le Luxembourg a récemment été soumis à une revue par les pairs du CAD, qui a montré le faible ancrage des interventions sur les stratégies des partenaires. La définition du nouveau PIC nigéro-luxembourgeois pour la période 2008-2012 montre une volonté d'évoluer :

- d'une approche projet déconnectée de la politique locale (liée au peu de ressources disponibles sur le terrain) à l'approche programme. Cette transition se fera de façon graduelle, avec une délégation progressive des responsabilités dans le cadre du PIC 2008-2012 en vue de l'approche programme dans le PIC suivant.
- vers un plus grand alignement avec les stratégies sectorielles.
- vers une focalisation sectorielle sur le développement rural, l'enseignement technique et la formation professionnelle, ainsi qu'une focalisation géographique à Dosso (éducation de base, avec une tentative de rapprocher ce projet des objectifs stratégiques du PDDE). Le PIC veut ainsi sortir d'une approche trop localisée, jugée peu équitable.

Instruments d'aide de la Commission Européenne au Niger

Le FED constitue 90% des ressources communautaires mobilisées au Niger ; le solde provient des ressources budgétaires de la CE. Les deux enveloppes suivent des principes d'application similaires, à une exception près : le budget de la CE est annualisé, tandis que le FED court sur 5 ans.

Dans le cadre du FED, la CE met en œuvre trois instruments d'aide au Niger :

- L'aide budgétaire, toujours non ciblée, qu'elle soit globale ou sectorielle. Le fait de mettre en place une tranche variable liée à l'évolution de certains secteurs (finances publiques, santé, éducation) implique néanmoins le souhait d'utiliser cet instrument pour atteindre des objectifs dans certains secteurs spécifiques¹⁹⁹.
- Les fonds communs extrabudgétaires, qui précèdent généralement l'aide budgétaire lorsque certaines conditions ne sont pas remplies. La pratique est récente, puisqu'elle n'était pas autorisée avant le 10^{ème} FED. Les procédures se rapprochent ici des procédures nationales, avec quelques aménagements en matière d'audit notamment.
- Les projets classiques, pour lesquels les procédures FED sont appliquées.

La mise en cohérence des interventions sur budget et sur FED présente parfois des difficultés. Certaines initiatives financées sur budget CE sont gérées à Bruxelles (exemple : Facilités ACP-UE Eau ou Energie²⁰⁰). Dans ces cas, la Délégation a un rôle d'avis qui n'engage pas le siège. Comme évoqué lors du focus group relatif aux instruments d'aide des DPE (annexe 9), ces initiatives décidées par le siège peuvent étendre le champ d'intervention sectoriel de la CE au-delà des domaines de concentration définis par le CSP ce qui peut potentiellement affecter la cohérence de la stratégie communautaire dans le pays.

La mise en œuvre des procédures FED passe systématiquement par un Ordonnateur National (le Ministre des Finances) qui a statut de maître d'ouvrage pour l'ensemble des opérations menées sur ce Fonds. La Délégation de la CE (ordonnateur « subdélégué ») endosse les propositions techniques soumises par l'Ordonnateur National. Des comités de pilotage sont systématiquement mis en place sur les projets et programmes ; bien que ces comités aient mandat à piloter les interventions, la CE et l'Ordonnateur National conservent un droit de véto.

La structure interne de la CE distingue d'une part la programmation et le dialogue politique menés par la Direction Générale Développement (DG DEV), et d'autre part les autres étapes du cycle de projet pilotées par AIDCO. Cette distinction peut poser certaines difficultés en termes d'alignement des priorités entre la DG DEV et AIDCO. Ainsi, la DG DEV présente un discours

¹⁹⁹ Source: Délégation de la Commission Européenne à l'occasion du focus group tenu le 1^{er} juin 2009 (résumé du focus group en annexe 9).

²⁰⁰ Plus d'informations sur les Facilités ACP-UE pour l'Eau et pour l'Energie : http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/index_fr.htm

politique favorable à l'aide budgétaire (objectif politique de 60% d'aide budgétaire sous le 10^{ème} FED), tandis qu'AIDCO est plus sensible au risque financier.

Instruments d'aide du Danemark au Niger

Les interventions danoises sur la période s'inscrivent dans la continuité des expériences acquises par le bailleur durant près de 30 ans de coopération avec le Niger, dans les domaines de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, ainsi que dans les secteurs de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles. La programmation danoise au Niger pour la période 2007-2011 présente toutefois une évolution importante, avec une volonté de transition progressive de l'approche projet vers l'approche sectorielle (SWAp) dans les secteurs concernés. Cette évolution est guidée par des considérations d'efficacité et d'appropriation. Durant cette période, le Danemark vise à préparer l'administration à un appui aux secteurs sous forme budgétaire.

Ainsi, en matière d'agriculture et de gestion des ressources naturelles, le Danemark a participé depuis 1999 au financement du développement dans les zones rurales des régions de Zinder et de Diffa, à l'extrême est du Niger (aide projet). Le Danemark prévoit à terme d'inscrire son appui au secteur agricole et celui de la gestion des ressources naturelles dans le cadre de la mise en œuvre de la SDR.

En matière d'eau, hygiène et assainissement, le Danemark a pratiqué l'aide projet durant la période 1974-2006. La phase 2007-2009 est une phase de transition dont l'objectif principal est d'assister le Ministère de l'Hydraulique dans la mise en œuvre de l'approche programme.

Le Danemark s'était engagé dans le financement du Fonds destiné à l'appui budgétaire sectoriel en éducation (2005). Au-delà des aléas connus par ce Fonds (« affaire MEBA »), le Danemark tire quelques leçons de l'expérience : une participation minoritaire à ce type d'instruments engendre de lourds coûts de gestion, sans les contreparties en terme de pouvoir de négociations.

En matière de bonne gouvernance et d'appui à la décentralisation, la programmation 2007-2011 s'inscrit dans un appui canalisé par le biais d'organismes publics, nationaux, régionaux et locaux ou par le biais de la société civile ou d'autres acteurs. L'aide danoise encourage fortement la décentralisation dans ses activités puisqu'elle intègre les municipalités dans la gestion des secteurs pertinents ; celles-ci seront également intégrées dans les processus de décision.

Instruments non directement contrôlés par les représentations locales des DPE

Certains instruments sont directement contrôlés par les sièges des bailleurs : les Facilités sectorielles de la CE, les financements ONG belges et luxembourgeois (appelés coopération indirecte) notamment. Ces financements sont souvent engagés sur base d'appels à propositions peu inscrits dans le dialogue stratégique entre le Niger et les représentations locales de ces mêmes bailleurs. Les financements de certains DPE destinés aux agences des Nations Unies ont des caractéristiques comparables de ce point de vue. Le FSD français répond également à des propositions mais est géré localement par le SCAC.

En France, la coopération décentralisée établit des liens directs entre municipalités nigériennes et françaises ou entre ONG. Ces initiatives sont généralement peu inscrites dans les cadres stratégiques existants, même si l'on observe quelques progrès en la matière au niveau d'acteurs historiques (jumelages Région Cotes d'Armor-Agadez et Ville de Juvisy-Tillabéri).

Ce type d'instrument est parfois considéré comme permettant de compenser une application stricte des principes de la Déclaration de Paris qui a pour effet de concentrer les moyens et donc le pouvoir au niveau des ministères centraux (Primature, Finances) aux dépens des pouvoirs locaux et des structures non gouvernementales. Toutefois, la mise « hors circuit » des représentations locales des DPE pour ce type d'aide réduit la cohérence, et peut parfois brouiller l'image des DPE concernés.

Une mise en œuvre généralement conforme aux prévisions, mais dans des délais étendus

Quelque soient les secteurs étudiés, la grande majorité des interventions mises en œuvre sous l'approche projet atteint des taux de décaissement corrects, mais sur une durée supérieure à celle initialement programmée (développement rural, éducation, santé, culture notamment). Les interventions luxembourgeoises connaissent à ce titre les rythmes de réalisation technique et de mobilisation des fonds les plus conformes aux prévisions²⁰¹.

Tous les DPE acceptent des phases de prolongation, à l'exception du FED qui limite la phase opérationnelle (depuis le 9^{ème} FED). Ainsi, la durée des projets s'étale entre 2 à 4 ans pour la plupart des interventions de la France et de la CE contre 4 à 6 ans pour les autres DPE. Ces derniers (Belgique, Danemark, Luxembourg) présentent généralement une forte continuité temporelle et géographique des activités soutenues ; celles-ci s'inscrivent in fine dans un horizon temporel supérieur à 10 ans²⁰².

En matière **d'éducation**, les projets de l'échantillon ciblant l'enseignement de base sont dotés d'un budget totalisant 52,3 millions EUR. Ce budget est réparti entre l'aide budgétaire ciblée vers l'éducation, qui compte 16,9 millions EUR ou 32 % du budget total, et les projets qui comptent pour 35,4 millions EUR ou 68 % des fonds. « L'affaire MEBA » a joué un rôle important sur le décaissement des fonds d'appui budgétaire au secteur. En effet, environ 10 % du budget de l'aide ciblée ont été déboursés, tandis que pour les projets, le niveau de décaissement varie d'environ 10 % pour les projets d'assistance technique liés au programme à près de 100 % pour les projets de la coopération luxembourgeoise et de la CE. L'approche projet demeure ainsi largement plus utilisée par les DPE au cours de la période.

La qualité de la formulation des interventions a conduit à des difficultés parfois importantes dans leur exécution. La pratique de révision des cadres logiques au moment du démarrage des interventions n'est pas courante, ce qui conduit à des difficultés de mise en œuvre, particulièrement lorsque les interventions ont été élaborées plusieurs années auparavant et/ou « trop loin du terrain ».

Les procédures administratives apparaissent être plus contraignantes pour l'efficacité des interventions des DPE dont les engagements financiers sont plus élevés (France et CE particulièrement). Elles nécessitent davantage d'investissement de la part du personnel de ces projets. Néanmoins, l'AFD a réalisé des efforts importants durant les dernières années pour accroître son taux de décaissement. Par contraste, la durée et la continuité des financements d'une part, des procédures de gestion plus flexibles d'autre part, caractérisent les coopérations belge, luxembourgeoise et danoise.

Il n'y a pas de consensus sur les raisons de l'absence de renforcement institutionnel au Ministère des Finances, dont les limites en matière de gouvernance contraignent la possibilité de développer les volumes d'aide budgétaire au Niger. Les DPE mettent en avant le peu d'empressement de la partie nigérienne (peu de requêtes, lenteurs). La partie nigérienne met plutôt l'accent sur :

- les coûts et les faiblesses l'AT traditionnelle, réputée peu performante, sans objectifs précis ni échéances en termes de transmission des savoir-faire ;
- la synchronisation entre le départ des AT et l'arrêt du financement des projets, ce qui ne permet pas aux cadres nigériens formés de remplacer les AT dans de bonnes conditions à la fin du projet ;

²⁰¹ Les rapports sectoriels abordent ce point sous la question d'évaluation Q9 relative à l'efficacité (voir annexe 7).

²⁰² La continuité temporelle est également valable pour certaines interventions françaises, en matière culturelle notamment (FSP réseau du Livre, appui au CCFN), ainsi que pour certaines interventions communautaires (artisanat, avec le projet SYRENE assurant la suite des interventions PROFORMAR I et II). Mais il s'agit là d'exceptions au regard d'appuis plus généralement réduits à moins de 5 ans.

- la lenteur des recrutements ; et
- l'impossibilité de choisir entre des CV de personnes que l'on ne peut évaluer.

Les délais de mobilisation ou de remplacement des AT sont souvent évoqués comme source de ralentissement ou de perturbation de l'exécution des interventions des DPE.

La réflexion sur l'AT doit toutefois tenir compte du fait que la contrainte de ressources humaines est particulièrement sévère au Niger, au niveau de l'administration centrale et locale (surtout dans les zones peu accessibles) mais également au niveau des représentations des bailleurs de fonds. Sur les cinq DPE seuls deux (la France et la CE) ont une représentation diplomatique complète au Niger. L'AT a donc certainement un rôle à jouer au Niger, mais la gestion de l'AT est perçue comme améliorable. Plusieurs représentants locaux des DPE relèvent la nécessité d'une redéfinition du rôle de l'AT internationale, qui exécute moins et appuie plus la définition et le suivi des politiques sectorielles. Cette évolution doit accompagner la complexification des instruments de l'aide et le passage progressif à un dialogue sectoriel stratégique. La continuité de l'assistance technique (interruptions longues et absence des transferts de connaissances entre AT successifs notamment) est souvent identifiée comme un problème.

Le choix des instruments : un débat théorique difficile, des choix peu coordonnés entre DPE

Au niveau du **choix des instruments**, les problèmes de cohérence sont aigus. La prise de position pour un évaluateur est difficile. En effet, on observe un certain consensus pour reconnaître les limites du projet comme instrument privilégié de coopération. Par contre, les alternatives choisies (aide budgétaire ou fonds communs), souvent présentées comme complémentaires, peuvent être perçues comme contradictoires si l'on se réfère à des positions parfois très radicales à leur égard, prise dans la littérature récente²⁰³. Tous les DPE financent des projets. En outre, la CE a clairement misé sur l'aide budgétaire ; la France, la Belgique misent plutôt sur le fonds commun. Pour ses deux secteurs de concentration (secteur agricole et secteur hydraulique rural), le Danemark a planifié un changement de modalités vers l'appui budgétaire sectoriel. La position des DPE par rapport à ces instruments est donc variable et varie également dans le temps, notamment en fonction d'expériences ou d'incidents avec le gouvernement, dont les DPE tirent les leçons en ordre parfois dispersés. On ne peut nier une certaine incohérence à ce niveau, mais il faut reconnaître que les choix sont difficiles et que l'attitude du gouvernement n'a pas toujours facilité la prise de décision²⁰⁴.

Combinaison des instruments et optimisation des résultats : entre 2000 et 2008, on observe peu d'actions conçues pour être coordonnées entre les DPE et encore moins de stratégies de complémentarité entre instruments différents. Aucune recherche de « combinaison d'instruments » conçue dans une perspective d'optimisation des résultats n'est observable au Niger pour la période sous revue. Le focus group (annexe 9), les interviews et les études sectorielles (annexe 7) montrent que le choix des instruments est motivé par des stratégies d'institutions. Pour 2000-2008, on trouve à un extrême, la CE qui pousse très loin le recours à l'appui budgétaire, et à l'autre le Luxembourg qui a privilégié les projets gérés par LuxDev. La France a eu des approches différentes selon que l'on parle du SCAC ou de l'AFD. L'autre facteur

²⁰³ "In effect, budget support turns aid into oil : money for the governments of the bottom billion without restriction on its use [...] Getting rid of all this [projects, procedures and conditions] and just sending the money is more likely to make aid less effective than to make it more so" Paul Collier, *The Bottom Billion*, op. cit. p. 102.

ODI par contre, plaide en faveur de l'aide budgétaire et juge très sévèrement le projet et encore plus fermement les fonds communs "Common Funds can serve to undermine sector service delivery systems more than traditional projects and distract coordination mechanisms away from core policies and systems, owing to their scale and the involvement of multiple donors" *Building Blocks or Stumbling Blocks? The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at Sector level*, Research Project on Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction, Working Paper 6, ODI and ESRF, London, January 2008.

²⁰⁴ Voir annexe 7 rapport macro-économie.

déterminant le choix des instruments est le niveau de confiance régnant entre le DPE et le Gouvernement. L'exemple de pays voisins du Niger montre que les mêmes bailleurs utilisent des instruments différents lorsque le climat de confiance et la qualité du dialogue politique leur paraît meilleur.

Lorsqu'il y a discussion avec le gouvernement Nigérien sur le choix de l'instrument (ce qui est exceptionnel, car en général pour une activité donnée, l'instrument est imposé par le DPE), il n'y a jamais de discussion sur l'articulation d'une combinaison d'instruments complémentaires. Même dans le cadre de la santé ou la réflexion stratégique est plus poussée et la diversité des instruments très large, cette diversité est perçue non comme une combinaison optimisée d'une quelconque manière mais comme une source de complexité et un manque d'harmonisation.

On trouve peu de signes de leadership du Gouvernement dans ces choix. Dans le contexte de faible croissance par habitant qui a caractérisé le Niger durant la période sous revue, les reproches faits aux fonds communs sectoriels ou aux instruments d'aide ciblée – surtout s'ils sont extrabudgétaire²⁰⁵ – sont à comparer aux avantages de cet instrument par rapport au projet, caractérisé par la discontinuité et la relative inefficacité d'une administration spécifique²⁰⁶.

Le fait que plusieurs DPE aient compensé le manque de durabilité de leurs projets par une succession d'interventions sur le même site ou thème témoigne de leur pragmatisme, mais ne permet pas de déduire que le projet constitue un instrument adapté à un contexte sans perspective de durabilité²⁰⁷, sauf dans le cas d'interventions ponctuelles par nature : infrastructure, campagnes de sensibilisation, appui ponctuel à une restructuration, accompagnement d'un progrès technologique précis, etc. Aucun des projets de l'échantillon n'a été conçu comme une intervention prévue sur plusieurs décennies. Très peu ont prévu une stratégie de sortie explicite. Très peu de projets ont produit des effets soutenables, même lorsqu'ils ont été décrits comme efficaces, dans le sens où ils ont atteint leurs objectifs²⁰⁸. Le rapport du LASDEL est également très critique sur l'utilisation du projet comme instrument d'aide²⁰⁹. Les instruments de financement tels que l'aide budgétaire, ciblée ou non, ou les fonds extrabudgétaires sont conçus pour permettre des interventions plus continues. Ils ne sont toutefois pas à l'abri de ruptures comme le montrent les revirements de la Banque Mondiale dans la santé ou le blocage de la plupart des bailleurs dans l'éducation à la suite du constat de malversations.

²⁰⁵ Rappelons que l'on reproche principalement au fonds commun sectoriel le fait de créer des circuits administratifs et financiers parallèles, contraires au principe d'unicité de trésorerie des fonds de l'Etat et difficiles à réintégrer à terme dans la gestion publique. Ce reproche est d'autant plus légitime que la perspective de prise en charge par l'Etat des fonctions supportées par les fonds communs paraît proche et réaliste.

²⁰⁶ L'annexe A8.9.3 développe la question des unités de gestion.

²⁰⁷ Voir l'annexe A8.9.2 concernant la manière dont les DPE ont tenté d'assurer une certaine continuité en alignant des projets successifs.

²⁰⁸ On rappellera en outre ce que disait Jean David Naudet en 1999 sur les atouts et faiblesses du Projet comme instrument de coopération dans son ouvrage intitulé « Trouver des problèmes aux solutions : Vingt ans d'aide au Sahel », Club du Sahel, Paris, 1999., p. 162, dans lequel il suggère que le projet peut faire preuve d'une rigidité conceptuelle telle qu'il peut conduire à poser des diagnostics biaisés en fonction des réponses qu'il peut apporter :

« Le projet est un instrument utile, mais très dangereux, pour établir ce lien entre diagnostic et action. Il est utile parce qu'il donne un cadre institutionnel où peut être élaboré, puis discuté, le diagnostic et d'où peuvent être animés les processus de changements internes. Il peut également servir à apporter un changement d'origine externe dans des situations réellement bloquées. Mais l'expérience montre qu'il est très dangereux car il peut servir à court-circuiter le processus d'internalisation du changement, processus long, incertain et souvent décevant. Le projet se suffit à lui-même puisqu'il peut mettre en œuvre lui-même les prescriptions qui sortent du diagnostic. Ce faisant, il lie étroitement diagnostic extérieur et recommandations, problèmes et solutions, entraînant l'évolution décrite qui peut le mener jusqu'à adapter son diagnostic aux solutions qu'il détient. Le projet et l'expert agissent alors comme n'importe quel autre acteur. Porteurs de solutions, ils ne sont plus extérieurs aux enjeux et ne peuvent même plus prétendre à la supériorité de leur diagnostic. »

²⁰⁹ Voir le chapitre 1 du rapport LASDEL intitulé « Le meilleur projet qu'on ait eu c'est CELTEL : une aide indispensable mais peu efficace » p.14.

Les efforts de coordination ont pourtant été importants et certains DPE s'y sont beaucoup investis. La fonction de chef de file s'est souvent révélée difficile à exercer. Outre les spécificités de la relation entre bailleurs et gouvernement (relation assez contrastée entre santé, gestion des crises, éducation par exemple), le principal problème est l'articulation des groupes de bailleurs entre eux : Européens, Système des Nations Unies et Banque Mondiale moins enclins à collaborer que le discours général ne le laisse entendre. Ces groupes sont en outre soumis à une pression croissante (surtout dans le secteur des infrastructures) de bailleurs qui ne jouent pas le jeu de la coordination (pays arabes, Chine, etc.).

Quelques exemples de synergie entre interventions

En matière de genre, les deux DPE intervenant sur Dosso de manière complémentaire se sont renforcés mutuellement, même si chacun a conservé son mode de financement notamment pour le fonds de développement local.

Dans le domaine du transport, la synergie des interventions des DPE est matérialisée par des initiatives coordonnées. Par exemple, l'AFD finance la réhabilitation de la route de l'oignon pour permettre à l'Etat nigérien d'investir massivement dans le développement de cette filière, afin d'améliorer les conditions de vie des populations de la zone de Galmi.

Des effets de synergie sont observés en appui au secteur culturel nigérien. Ainsi, l'Espagne devrait relayer l'appui de la France au Centre de Formation et de Promotion Musicale Elhadj Taya de Niamey. Cet appui français prenait déjà la suite d'un projet de la Commission Européenne. L'appui des USA à l'achat de matériel par l'IFTIC crédibilise une structure lancée et soutenue par la France. Enfin, le CCFN organise de nombreux événements pour le compte d'autres coopérations (Espagne, Allemagne notamment).

Plusieurs exemples de synergies sont observés dans le secteur de l'artisanat. Elles concernent notamment le financement d'interventions complémentaires auprès de mêmes acteurs institutionnels (Ministère, FNAN notamment). Elles concernent également l'interaction avec les appuis à la formation professionnelle (ex : projet AFOP financé par la France).

Synthèse

Comme le montre la réponse à la question Q9 en annexe 8, le projet est resté de loin le principal instrument utilisé par les DPE au cours de la période. La Commission Européenne est le DPE qui s'est engagé le plus loin dans l'aide budgétaire non ciblée. La France a utilisé différents instruments allant de l'aide sectorielle extrabudgétaire à l'aide budgétaire ciblée en appui à la santé, à l'éducation, à la sécurité alimentaire. La Belgique a également contribué à certains de ces fonds. Le Danemark également, dans une mesure assez limitée, uniquement en appui au PDDE sur le thème très spécifique de l'hygiène. Le Luxembourg a toujours opéré par projets.

La volonté des DPE d'évoluer du projet vers des instruments d'aide plus continus a été indéniable mais la tendance à l'augmentation de la proportion de ces instruments s'est inversée, comme l'indiquent les chiffres de l'OCDE. L'affaire MEBA a en outre provoqué un blocage de l'approche sectorielle dans un des secteurs où elle était le plus avancée : l'éducation.

Le Danemark, la Belgique et le Luxembourg ont tenté de compenser le caractère discontinu du projet par un effort de continuité des interventions en alignant des projets successifs dans les mêmes domaines ou zones d'intervention.

Si un effort clair d'amélioration de la cohérence des politiques et d'alignement sur les stratégies nationales était observable dans des domaines tels que la santé, l'éducation ou la sécurité alimentaire, le processus d'harmonisation des procédures et des choix d'instruments n'est qu'à peine amorcé²¹⁰. Le secteur de la santé est emblématique à ce titre. Le dialogue sur les politiques y est très actif et constructif, mais les moyens de financement le plus divers sont utilisés, tant par les DPE que par les autres bailleurs de fonds. Le choix des instruments de financement et des procédures qui y sont associées relève strictement des DPE. Le Gouvernement a très peu d'influence sur ces questions.

Les projets, gérés directement ou via des institutions locales, ont généralement produit les réalisations attendues, mais dans des délais souvent plus longs que prévus. Le recours à l'unité de gestion ad hoc est encore très fréquent. Le coût de l'AT est critiqué; celle-ci n'a pas toujours été gérée avec la rigueur nécessaire. Les délais de remplacement d'experts ainsi que le fait que les partenaires nationaux disposent de peu de droit de regard sur la sélection des assistants techniques contribuent à une image assez négative de l'AT au Niger.

²¹⁰ Voir section 5.3.4.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Entre 2000 et 2008, la politique gouvernementale appuyée par les bailleurs de fonds – dont les DPE ont représenté près de la moitié des volumes d'aide – a permis au Niger d'atteindre une croissance économique moyenne par habitant de l'ordre de 1% par an. Cette performance est meilleure que la croissance négative par tête qui a caractérisé la décennie précédente, mais insuffisante pour offrir aux Nigériens qui naissent aujourd'hui une perspective de vie meilleure que celle de leurs parents. La proportion de Nigériens pauvres (une des plus élevée du monde) a légèrement diminué, mais leur nombre absolu a continué à augmenter au cours de la période²¹¹. Le principal facteur de croissance économique du Niger est sa croissance démographique qui explique les $\frac{3}{4}$ des 4% de croissance annuelle du PIB mesurés durant la période sous revue. L'accès pour chacun aux ressources naturelles a diminué et les risques individuels se sont accrus. L'instabilité des revenus est restée très grande et a eu tendance à s'accroître au cours de la période. L'activité économique et les décisions politiques ont été handicapées par un conflit interne qui constitue un facteur de risque physique et économique pour tous.

La projection des tendances observées durant la période sous revue implique que, toutes choses égales par ailleurs, les besoins du Niger en aide devraient tripler dans les 30 ans qui viennent pour assurer le même appui qu'aujourd'hui à une population qui sera, selon ce scénario, aussi pauvre et plus vulnérable en 2036 qu'en 2006²¹². Une telle projection implique notamment que les ressources naturelles du Niger puissent supporter une charge démographique trois fois supérieure à celle d'aujourd'hui sans évolution technologique majeure, ce qui est peu probable. En l'absence de croissance économique par habitant plus rapide, le triplement en 30 ans des besoins en aide pour maintenir le même niveau de pauvreté²¹³ doit donc être considéré comme un minimum.

L'évolution économique qu'a connue le Niger au cours de la période est conforme aux objectifs de la SRP de 2002 mais n'est pas soutenable pour des raisons clairement formulées en 2007 dans la SDRP : « Ce scénario peu ambitieux et intenable sur la durée, a comme risque majeur d'exercer une menace sur la cohésion sociale car il voudrait dire que les populations nigériennes continueraient dans leur majorité de demeurer pauvres et vulnérables, de ne pas avoir accès aux services sociaux de qualité et d'être exclus des services de la mondialisation en marche. Aussi importe-t-il d'identifier des leviers qui pourraient changer très vite le futur du Niger et le placer sur la rampe des pays à croissance rapide et à pauvreté réduite²¹⁴ ». Ce diagnostic a conduit la SDRP qui porte sur la période 2008-2012 à retenir un scénario de croissance économique nettement plus rapide : 7% annuel soit 3,9% par an et par habitant. Ce point de vue est largement conforté par la présente évaluation, qui conclut également que la projection des tendances actuelles mène à une impasse et que les DPE doivent concentrer leurs efforts analytiques et leurs moyens humains et financiers vers un appui coordonné à la croissance économique accélérée, c'est-à-dire vers une croissance économique

²¹¹ Voir section 3.2.3.

²¹² Voir section 3.2.3.

²¹³ En termes proportionnels, soit un triplement du nombre de pauvres par rapport à aujourd'hui.

²¹⁴ SDRP, p77. Il faut reconnaître, comme rappelé en section 5.4.4 du rapport, que les conditions de réalisation du scénario de croissance rapide de la SDRP sont très éloignées des conditions observées entre 2000 et 2008, tant en termes d'hypothèses de croissance de certains secteurs dont l'agriculture et les mines, qu'en termes de capacité pour l'Etat de mobiliser les recettes internes et externes attendues.

annuelle plus rapide d'au moins 3 à 4% par an que la croissance démographique. L'analyse a été réalisée selon un double cadre :

1. Les critères classiques du CAD (pertinence, efficacité, impact, durabilité, efficience). Ces critères décrivent des constats portant sur les effets et les coûts de l'intervention des DPE.
2. Les 10 étapes du cycle de coopération. Ces étapes décrivent la manière dont ces interventions ont été conduites. L'analyse du cycle de coopération contient des éléments permettant d'expliquer les constats réalisés dans la première partie. Ces étapes sont sous le contrôle des DPE.

Les conclusions et recommandations adoptent une structure comparable. Les conclusions portant sur l'efficacité, l'impact et la durabilité n'entraînent pas de recommandation correspondante. En effet c'est en modifiant leur manière d'aborder certaines des étapes du cycle de coopération que les DPE peuvent améliorer leur performance par rapport à ces critères.

Efficacité de l'aide des DPE

C1. Des résultats peu mesurés, des institutions nouvelles surtout en milieu rural, des résultats sectoriels inégaux.

Le suivi des résultats des interventions des DPE a généralement été peu systématique²¹⁵. **Les résultats les plus visibles sont d'ordre institutionnel.**

- Dans la plupart des secteurs, mais particulièrement dans le domaine de la santé et de la gestion des crises alimentaires, les structures de gestion du secteur sont reconnues comme constituant un progrès important par rapport au passé, permettant à la fois un meilleur dialogue entre le gouvernement et les PTF (particulièrement les DPE impliqués), ainsi qu'une meilleure capacité d'adaptation aux événements conjoncturels (sécurité alimentaire).
- Au niveau décentralisé, l'appui institutionnel donné aux structures publiques et aux ONG locales telles les tontines féminines (MMD), est également apprécié et fréquemment évoqué comme ayant efficacement contribué au développement des institutions qui en ont bénéficié.
- Dans un contexte de pression croissante sur la terre, l'appui fourni à la formulation du code rural et à la mise en place des commissions foncières a constitué une avancée majeure limitant les conflits.
- Dans le secteur de l'enseignement, par contre, l'appui institutionnel a été proportionnellement plus faible et a donné des résultats limités en raison notamment d'un climat de coopération difficile. C'est également le cas en matière de gestion des finances publiques.

Au-delà des aspects institutionnels, les **apports directs aux populations** sont plus difficiles à apprécier.

- Dans le domaine des infrastructures (transports, eau et assainissement), les taux de réalisation par rapport aux objectifs sont élevés, mais l'efficacité est mal connue car les
-

²¹⁵ On suit les réalisations des projets mais nettement moins systématiquement leurs résultats. Les rapports sectoriels produits par 7 équipes différentes (annexe 7) sont unanimes sur ce point.

résultats identifiés au départ n'ont pas été suivis régulièrement. Le désenclavement des zones rurales a progressé, mais l'entretien routier n'est toujours que partiellement assuré.

- En hydraulique villageoise, une simple extrapolation sur base du nombre de points d'eau installés permettrait d'annoncer des progrès très importants en termes d'accès à l'eau. Ces chiffres doivent toutefois être ajustés sur base du taux de points d'eau effectivement fonctionnels qui est mal connu.
- Selon les évaluations disponibles, certaines réalisations telles que la réhabilitation de zones dégradées ou la diffusion d'améliorations génétiques animales ou végétales, la diffusion de pratiques phytotechniques améliorées, ont eu un effet significatif sur certains revenus ruraux, mais ces effets restent non quantifiés. Dans la plupart des cas, ces nouvelles techniques sont conçues dans une perspective de gestion plus durable de la ressource. Le volet commercial, par contre, a été peu soutenu.
- L'agriculture et la gestion des crises alimentaires sont des programmes pour lesquels la gestion du temps est importante. Les délais de mise en œuvre ont pénalisé l'efficacité de certaines initiatives. L'accès aux services financiers a été amélioré, mais de manière inégale en milieu rural. Malgré un dispositif complexe de gestion des crises alimentaires et une forte implication des bailleurs, la gestion de la crise de 2005 s'est avérée difficile et peu coordonnée, d'une part en raison du caractère importé de cette crise et, d'autre part en raison des relations difficiles entre le gouvernement et les bailleurs sur ce thème.
- Dans le secteur de l'éducation, la pression pour atteindre les OMD a conduit à des résultats quantitatifs importants en termes d'accès à l'enseignement primaire, mais a induit des modifications de priorités dont les conséquences en termes de qualité de l'enseignement et de manque d'attention accordée aux autres niveaux d'enseignement paraissent lourdes.
- En matière artisanale, l'appui des DPE a permis une réelle structuration du secteur, mais celle-ci reste fragile faute de perspectives de financement de la politique nationale.
- Dans le domaine de l'appui budgétaire et de la gestion des finances publiques, les DPE se sont montrés ouverts et ont pris certains risques. Certaines contraintes ont été levées grâce à la prise en charge d'arriérés de salaire ou à la disposition de liquidités permettant l'exécution de missions de service public. Les conditions de mobilisation ont imposé certains progrès en termes de gestion des finances publiques. Le potentiel de progrès en matière d'appui institutionnel au Ministère des Finances reste toutefois important.

Impact

C2. L'action des DPE a eu un impact sur l'évolution du Niger, insuffisant toutefois pour inverser la tendance à la dégradation de la situation des Nigériens.

Comme pour l'efficacité, l'impact des interventions des DPE a été peu suivi et l'appréciation ne peut se faire que de manière indirecte. Les DPE ont représenté plus de la moitié de l'aide au Niger durant la période sous revue, l'impact de leur intervention peut donc s'apprécier par l'analyse des tendances générales observées dans le pays. On l'a vu ci-dessus, la croissance économique par habitant a été conforme aux objectifs de la SRP mais insuffisante pour offrir une perspective de sortie de la pauvreté. Le taux de pauvreté a marginalement baissé dans le pays. Les conditions de vie rurale se sont par contre globalement dégradées malgré un effort considérable pour protéger les ressources et améliorer les infrastructures et services.

Parmi les objectifs de la SRP, l'accès aux services sociaux de base est le domaine où les améliorations les plus nettes ont été observées comme l'attestent les indicateurs de suivi des OMD. Le développement des capacités humaines et les effets des réformes institutionnelles surtout en milieu rural sont perceptibles et contribuent à l'image de l'action des DPE dans ces zones. Les valeurs promues par les DPE notamment dans le domaine du genre, mais également de l'environnement et de la gestion des conflits, constituent des acquis qu'il convient toutefois d'entretenir.

Enfin, dans une économie aussi fragile que le Niger, le flux d'aide a un impact économique considérable quelque soit l'efficacité de ses interventions, ce qui explique à la fois l'importance que lui accordent les autorités nigériennes et leur relative indifférence par rapport à ses résultats que les administrations nationales ne prennent généralement pas la peine de mesurer²¹⁶.

Durabilité

C3. Dans le contexte nigérien, les effets des interventions des DPE ne sont généralement pas durables.

Si certaines des valeurs promues et des réformes institutionnelles mises en place peuvent se maintenir après la fin de l'intervention des DPE, les analyses sectorielles montrent qu'à quelques exceptions près, la durabilité des effets des interventions des DPE est faible, ce qui entraîne pour eux l'obligation de renouveler leurs projets année après année sans grande perspective de prise en charge par les acteurs locaux, publics ou non. La durabilité des effets des interventions des DPE dépend moins de la nature de ces interventions que du contexte général (absence de croissance économique significative par habitant, réduction et dégradation du stock de ressources naturelles accessibles par chaque individu, faible base fiscale d'un Etat essentiellement dépendant de l'aide pour ses recettes). Cette absence de perspective est amplifiée par la rareté des cadres capables d'assurer la poursuite des activités soutenues par les DPE, particulièrement dans les zones isolées. Les projections montrent que sauf accélération très nette de la croissance économique par habitant, le Niger restera encore largement dépendant de l'aide extérieure pendant plusieurs décennies²¹⁷.

Le diagnostic posé par rapport à ces trois premiers critères n'appelle pas de recommandation directe dans le sens où pour améliorer l'impact ou l'efficacité, il faut jouer sur les autres critères présentés ci-dessous. Les recommandations correspondent autant que possible à des étapes du cycle de coopération introduit en section 5.3.2.

²¹⁶ Les DEP des différents ministères dont c'est une des fonctions, disposent généralement de très peu de moyens et d'incitation pour assurer ce suivi.

²¹⁷ "Therefore, international support should not be considered as transitory simply to help finance temporary imbalances or to create a boost for growth. International support should be conceived as structural and not only concentrated on capital expenditure but also partially financing current expenditure and maintenance expenditure" World Bank, Niger Country Economic Memorandum Accelerating Growth and Achieving the Millennium Development Goals: Diagnosis and the Policy Agenda, September, 2007, para. 2.74.

Pertinence

C4. Une recherche insuffisante d'optimisation dans l'allocation des ressources.

Les choix d'allocation de ressource des DPE sont essentiellement justifiés par une volonté de **continuité** des actions déjà engagées, par la poursuite de priorités notamment déterminées par leurs engagements internationaux tels les OMD et par un souci **d'alignement** sur le discours stratégique général ou sectoriel du pays. Ce discours est très ouvert. De nombreux objectifs non hiérarchisés sont affichés, ce qui permet aux DPE d'articuler assez facilement leurs programmes sur la (les) stratégie(s) nationale(s).

Les besoins des populations sont tels que rares sont les initiatives considérées comme non pertinentes par les évaluateurs. Cependant, et c'est le message principal de cette évaluation, malgré l'appel de la SDRP, les DPE ne semblent pas avoir pris conscience du fait que bien qu'apparemment positives, les tendances économiques qu'ils soutenaient ne permettent pas au gouvernement du Niger de sortir sa population de la pauvreté et de la vulnérabilité extrêmes dans laquelle elle s'enferme de plus en plus.

Pour renverser cette tendance, le Niger doit s'inscrire dans une tendance de croissance économique par habitant beaucoup plus rapide, ce qui constitue un véritable défi compte tenu de ses caractéristiques écologiques, socioculturelles et économiques. Pour aider efficacement le pays à relever ce défi, les DPE doivent investir plus **en analyse** des contraintes et potentialités du pays, accepter de concentrer leurs ressources sur un nombre limité d'objectifs afin **d'optimiser** leur intervention par rapport à ces objectifs. Cela peut impliquer une révision fondamentale des priorités qu'ils affichent.

Pour connaître leur marge de manœuvre et adapter leur allocation de ressources à un nombre restreint de priorités stratégiques les DPE doivent :

- Comprendre et autant que possible afficher les raisons pour lesquelles ils interviennent au Niger, afin de définir le plus largement possible le périmètre de ce qu'ils sont prêts à y faire.
- Comprendre le plus finement possible et en permanence les enjeux et priorités socio-économiques et surtout politiques qui guident les décideurs nigériens à tous les niveaux, ainsi que les autres bailleurs.
- Rechercher un ensemble d'objectifs communs avec le Gouvernement et les autres bailleurs.
- Définir des priorités dans cet ensemble afin d'optimiser l'allocation de ressources.

1. Formulation des objectifs des DPE

C4-1. Les DPE ne formulent pas suffisamment clairement leur politique d'intervention.

A l'exception de la France en 2002 et du Danemark, notamment sur la dimension genre, les DPE ne formulent pas clairement leur politique d'intervention dans le pays. On trouve peu de traces de réflexion propre sur la question de savoir « pourquoi nous sommes au Niger et ce que nous sommes prêts à y faire ». Le cadre n'étant pas assez explicite, le champ des stratégies adoptées est assez convenu. Certaines initiatives novatrices sont observées sur le plan foncier, genre, hygiène, développement des pouvoirs locaux, mais quelle est leur insertion dans un cadre stratégique général ?

R4.1. Formuler des stratégies pays permettant aux DPE d'afficher leurs priorités et donc de cadrer la négociation avec le gouvernement

Les DPE gagneraient en capacité d'adaptation s'ils pouvaient formuler des stratégies spécifiques dans lesquelles – après analyse, échanges avec le gouvernement et les autres PTF – chaque DPE expliciterait :

1. Le diagnostic dynamique : identification des tendances critiques comprenant notamment des scénarios de croissance démographique, économique, d'urbanisation, de dégradation des ressources naturelles, de flux migratoires... et leurs implications. Il est important d'éviter les diagnostics statiques mais de se projeter dans l'avenir. L'aide n'opère pas sur des situations statiques, elle tente de modifier des tendances. La production de ce diagnostic dynamique pourrait être utilement partagée entre bailleurs²¹⁸. On trouve peu de cas d'analyses conjointes sur la période 2000-2008.
2. Les actions des autres PTF
3. Les leçons tirées de l'expérience de coopération avec le Niger
4. Les objectifs généraux du DPE en matière d'aide au développement
5. Les objectifs généraux (finalités) de l'aide du DPE au Niger compte tenu de :
 - a. ses intérêts propres au DPE
 - b. des valeurs qu'il défend
 - c. des enjeux publics mondiaux qui lui paraissent prioritaires
 - d. des conclusions des points 1 à 4 ci-dessus.
6. Ses moyens disponibles
7. Les possibilités, contraintes et choix stratégiques en matière d'instruments et procédures de coopération
8. La marge de manœuvre, compte tenu des activités en cours et des engagements pris.

Ce document devrait constituer un document de réflexion propre au DPE qui définit le cadre dans lequel il est prêt à négocier, l'ensemble des objectifs qu'il est prêt à poursuivre au Niger²¹⁹ et les moyens qu'il est prêt à y consacrer. Il constitue la base de sa redevabilité par rapport à ses propres citoyens/contribuables. Ce document ne doit pas être signé par le gouvernement nigérien. Idéalement, il devrait être public, sinon interne, conçu pour 3 à 5 ans mais susceptible d'être revu annuellement sur base de l'expérience acquise et des événements imprévus à l'origine.

Parmi les documents produits par les DPE, durant la période 2000-2008, le DSP français de 2002 est le plus proche de ce modèle, bien qu'il n'ait fait l'objet d'aucune mise à jour. Le Danemark est le seul autre DPE à afficher une stratégie propre, pour sa coopération 2006-2010 avec le Niger. Les autres DPE ne produisent pas de documents de ce type mais plutôt des documents de stratégie négociés (PIC, CSP, DCP) évoqués plus loin.

Ce travail d'analyse et d'explicitation de la stratégie de chaque DPE permettra aux négociateurs qui le représentent et aux responsables de l'aide qu'il fournit, de connaître et d'exploiter au

²¹⁸ Ce diagnostic pourrait également réalisé en partenariat avec le Gouvernement pour autant que cela ne nuise pas à l'indépendance du jugement.

²¹⁹ Représentés par l'ellipse de gauche (zones E,B,A,C) du schéma présenté en section 5.3.2.

maximum la marge de manœuvre dont ils disposent. Il peut n'être que partiellement public, mais doit constituer un cadre connu par les responsables de l'action de chaque DPE au Niger.

2. Compréhension mutuelle

C4-2. L'analyse des contraintes et priorités réelles du partenaire n'est pas toujours suffisante, alors qu'elle constitue un préalable à un dialogue constructif

Les DPE se sont appuyés sur les stratégies de réduction de la pauvreté et les stratégies sectorielles du gouvernement pour interpréter les objectifs de développement du Niger. Ils ont collaboré à l'élaboration de certaines de ces stratégies. L'hypothèse d'appropriation de ces stratégies par le gouvernement est implicite. Dans quelle mesure est-elle réaliste? Dans quelle mesure les stratégies formulées à la demande et avec l'appui des bailleurs de fonds traduisent-elles les contraintes, les atouts et les objectifs politiques réels de partenaires nigériens?

Le signal de la SDRP appelant au soutien d'une croissance accélérée comme une nécessité vitale, ne semble pas avoir été réellement entendu en cours de période. Ceci peut s'expliquer par son caractère tardif (2007) par rapport à la période couverte par l'évaluation (2000-2008). Cet enjeu ne semble toutefois pas avoir été identifié par les DPE avant sa formulation dans la SDRP, ce qui suggère un manque de mise en perspective par les DPE de leur démarche.

La connaissance des enjeux et leviers de la croissance du Niger semble inégale. Les pistes de croissances sont rares et difficile à valoriser. Il ne semble pas qu'elles aient été systématiquement explorées. Beaucoup a été fait pour étudier le milieu naturel, l'espace et les pratiques pastorales et agricoles, certains volets institutionnels et l'accès aux services publics. Par contre, les potentiels et risques semblent moins connus dans certains domaines pourtant fondamentaux. Parmi ces domaines, il faut citer :

- l'économie frontalière Niger-Nigéria ;
- les bases économiques de la relative richesse du Nord ;
- les enjeux politiques du (des) conflit(s) et leurs conséquences socio-économiques;
- l'importance économique des migrations temporaires ou permanentes et les tendances en la matière.
- Le potentiel économique et fiscal du secteur minier.

Si des études existent sur ces questions, elles ont eu peu d'influence sur les décisions d'allocation de ressources.

R4.2. Comprendre l'enjeu de la croissance par habitant et y adhérer.

Les DPE devraient entendre l'appel à la croissance accélérée, en comprendre les raisons et se positionner explicitement par rapport à ce discours. Ils ne devraient pas se limiter à écarter cette approche plus ou moins explicitement, la considérant comme irréaliste. La SRP qui se contentait de 1% de croissance par habitant et par an n'est pas réaliste non plus car elle ne mène nulle part²²⁰. Il est vrai que le scénario de croissance accélérée de la SDRP implique des croissances sectorielles et un soutien d'APD d'un ordre de grandeur jamais atteints. Le défi est donc énorme, mais

²²⁰ Comme l'indique la projection réalisée en section 3.2.3.

incontournable. Les DPE devraient intégrer cette réflexion au point 1 de leur stratégie (diagnostics dynamiques). Ils devraient montrer qu'ils ont compris l'enjeu et se positionner clairement par rapport à ce discours.

Les DPE qui considèrent qu'ils ne peuvent s'inscrire dans une politique de soutien à la croissance « accélérée » telle que proposée par la SDRP devraient élaborer un scénario alternatif crédible à moyen et long terme. Si par contre ils sont prêts à souscrire à cette approche de croissance accélérée et à s'y investir, comme le suggère la présente évaluation, ils vont devoir s'investir dans une démarche analytique des réalités politiques et économiques du Niger et des marchés auxquels il pourrait avoir accès afin d'identifier un nombre restreint d'objectifs à poursuivre et les négocier avec le Gouvernement, comme constituant le domaine de coopération.

Dans cette perspective, les DPE devront procéder à une identification plus systématique des sources de croissance. Elles sont peu nombreuses : mines, commerce, tourisme, revenus d'émigration, irrigation, élevage pour l'exportation... Il faut tenter d'en exploiter le potentiel au maximum. Les voies sont étroites et l'effort de recherche nécessaire pour identifier les facteurs de compétitivité de l'économie nigérienne est important. Les réponses ne peuvent certainement pas être apportées dans le cadre de la présente évaluation, mais exigent un travail autant que possible collectif des bailleurs et en particulier des DPE, dont le champ doit dépasser les frontières du Niger. Cette analyse doit permettre d'explorer les pays voisins ainsi que les marchés plus lointains pour les débouchés et les opportunités d'émigration qu'ils peuvent éventuellement offrir. En effet, l'instabilité climatique croissante du Sahel, la réduction du volume de ressources naturelles disponibles par habitant, l'étranglement des marchés nationaux et les résultats limités de près de 40 ans de coopération (dont une large part fut axée sur une vaine recherche de l'autosuffisance) suggèrent que des approches novatrices sont nécessaires et que celles-ci doivent viser plus explicitement à intégrer le Niger dans l'économie mondiale.

En effet, la libéralisation économique n'a guère permis au Niger de s'intégrer dans l'espace économique mondial, ceci en raison, d'une part, du coût élevé des transports et de la faible capacité de production du pays et, d'autre part, du fait que les seuls produits d'exportation du Niger sont l'uranium et les denrées agricoles (même si ces produits constituent des sources importantes de revenus). La dévaluation du franc CFA n'a pas contribué à favoriser les exportations du Niger car ses principaux partenaires commerciaux appartiennent à la même zone monétaire. L'essentiel des exportations du Niger à destination de son riche voisin, le Nigéria, est le fait du secteur informel. Très peu des biens susceptibles d'être produits au Niger présentent un avantage comparatif, d'autant que le pays est soumis à beaucoup plus de contraintes que ses voisins proches. Le déficit chronique de la balance commerciale du Niger²²¹ témoigne de la faiblesse des opportunités qui sont offertes à ce pays sur l'espace économique mondial.

L'intégration du Niger dans l'économie mondiale implique un effort d'analyse important dans des zones mal explorées, une réduction drastique du nombre d'objectifs à poursuivre, un travail stratégique qui va au-delà de la liste d'objectifs et définit de réelles priorités et programmes, les étapes successives les modalités de contrôle des performances de la politique retenue et les modalités d'adaptation sur base de résultats acquis.

La demande intérieure est étroite mais pas nécessairement totalement exploitée. La demande alimentaire urbaine est par exemple couverte par des importations dans des proportions qui pourraient être partiellement couverte par la production locale. L'analyse des circuits commerciaux permettrait peut-être d'identifier les marges de progrès dans ce domaine.

²²¹ Le déficit de la balance commerciale est (en % du PIB) de 3% en 1998 ; 5,3% en 2003 ; 5,5% en 2004 ; 8% en 2005 ; 6,4% en 2006 ; 4,9% (prévision) en 2007 et 4,3% (prévision) en 2008. Source : Banque Mondiale.

3. Définition du domaine de coopération,

4. Définition des priorités

C4-3. Les stratégies nationales comportent trop d'objectifs non hiérarchisés et induisent la dispersion des ressources.

Les stratégies nationales et sectorielles sont trop larges et trop ouvertes. Elles comprennent trop d'objectifs non hiérarchisés²²². Même la SDRP, qui insiste sur la nécessité de placer le Niger sur un chemin de croissance accélérée, comprend un tel nombre d'objectifs non hiérarchisés qu'elle favorise la dispersion des ressources²²³. Les DPE y ont greffé leurs interventions²²⁴, mais le fait que ces interventions puissent être considérées comme alignées n'empêche pas la dispersion et donc le gaspillage des moyens. Par contre, certains domaines plus immédiatement susceptibles de promouvoir la croissance pourraient manquer de ressources.

R4.3. Sélectionner les objectifs communs, d'une part dans une perspective de croissance économique, d'autre part dans une perspective de solidarité de longue durée avec les plus vulnérables.

Sur la base des analyses évoquées ci-dessus, les DPE pourraient assister le Gouvernement en relation avec d'autres bailleurs de fonds dans un travail de focalisation de la SDRP sur un nombre très restreint d'objectifs généraux, susceptibles de contribuer à l'accélération de la croissance par habitant et d'être suivis par des indicateurs vérifiables. Les OMD ne répondent pas directement à ces critères. S'il est vrai que les progrès par rapport aux OMD peuvent contribuer à la croissance économique, il s'agit d'une approche très indirecte qui peut à court terme contribuer à augmenter les dépenses publiques sans effet immédiat sur la croissance économique. En termes de contribution à la croissance, il peut par exemple être plus urgent d'investir dans la formation professionnelle²²⁵, l'enseignement moyen ou supérieur (y compris à travers les bourses d'études à l'étranger) que dans l'enseignement primaire.

Ce nombre restreint d'objectifs, ciblés sur l'accélération de la croissance, idéalement partagés entre le gouvernement et le plus grand nombre possible de bailleurs de fonds, pourrait constituer la zone « A » du domaine de coopération, zone des objectifs partagés entre DPE, gouvernement du Niger et autres PTF.

Par ailleurs, l'appui direct aux plus pauvres, la capacité de prévention des risques en termes de sécurité alimentaire, la protection des plus vulnérables en cas de crise resteront nécessaires.

On peut donc concevoir l'intervention des DPE en deux démarches complémentaires :

1. **Un appui à la croissance, prioritaire**, condition *sine qua non* de durabilité de toutes les interventions. Pour ce type d'activités, on peut s'attendre à un niveau d'appropriation par le gouvernement assez élevé (zone A du domaine de coopération). Cette première

²²² Rappelons que ces objectifs sont présentés en Annexe 3.

²²³ Voir Annexe 3 A.3.6b.1

²²⁴ L'annexe 3 analyse l'articulation des stratégies des DPE par rapport à la SRP (A.3.6a.1) et la SDRP (A.3.6b.1).

²²⁵ Le Luxembourg en a fait une priorité de son nouveau programme.

démarche consiste à identifier et à promouvoir le plus vite possible et sans tabous les points forts et les potentiels du Niger²²⁶.

2. **Un soutien aux plus pauvres, nécessaire**, mais qu'il faut concevoir comme une aide peu susceptible d'être soutenable à un horizon de moins de 30 ans. En outre, ce domaine doit être considéré comme peu susceptible d'être inscrit dans les priorités du gouvernement, même si celui-ci accepte et encourage le fait que les bailleurs s'en occupent (zone « C » du domaine de coopération). Cette seconde démarche consiste à protéger les plus pauvres aussi longtemps que nécessaire en espérant que le succès de la première démarche permettra à leur nombre d'augmenter moins vite dans un premier temps, puis progressivement de se réduire. Ce type d'appui privilégiera les instruments d'appui continu et l'efficacité par rapport à l'enjeu de durabilité, qui reste une perspective lointaine. On peut espérer à long terme, que la hausse des revenus résultant du succès du premier volet induise le développement d'une classe moyenne qui exprime progressivement la volonté politique de soutenir les plus pauvres par des services publics et des instruments fiscaux ou de solidarité sociale plus autonomes, et mobilise par voie fiscale les ressources nécessaires pour le faire. Rien n'indique qu'une telle évolution soit possible avant plusieurs décennies.

Ces deux politiques ont bien entendu des effets l'une sur l'autre : la croissance économique crée de l'emploi et peut contribuer à réduire la pauvreté et le désenclavement. Inversement, l'éducation des plus pauvres peut contribuer à la croissance. Elles sont en outre étroitement liées car elles dépendent du même budget. Mais les priorités ne sont pas les mêmes, la manière d'en apprécier les performances non plus. L'appropriation de la première par le gouvernement est plus probable que pour la seconde.

Ce partage du domaine de coopération en deux zones répondant à deux logiques complémentaires peut paraître arbitraire. Il a toutefois le mérite d'imposer à toutes les parties concernées de rester attentives à l'enjeu de la croissance par habitant, de mesurer les performances par rapport à cet objectif crucial et d'opérer les ajustements nécessaires en temps utile. L'approche proposée fait également prendre conscience à tout moment et à tous les acteurs du fait que la durabilité des initiatives prises dans le cadre de la seconde démarche est tributaire du succès de la première.

Les stratégies affichées par les DPE et évoquées dans l'étape 1 du cycle de coopération (formulation) faciliteront la lisibilité des objectifs des différentes parties et la négociation d'**accords de coopération**²²⁷ plus systématiquement inscrits dans le cercle étroit des objectifs communs.

La démarche proposée implique un travail d'analyse préalable des facteurs de croissance basé sur le diagnostic dynamique commun aux DPE évoqué ci-dessus (R4.1) débouchant sur l'identification des principaux facteurs de croissance économiques et des contraintes qui en limitent la valorisation. On en déduira un nombre le plus restreint possible d'objectifs d'intervention et des plans d'action pour concentrer les ressources disponibles pour les atteindre. De telles démarches analytiques et stratégiques pourraient autant que possible être commune aux DPE et négociées avec le Gouvernement.

²²⁶ On trouve également des éléments d'analyse SWOT à la section 3.4 du présent rapport. Les atouts et faiblesses par rapport à un objectif de croissance économique par habitant identifiés ici, doivent bien entendu faire l'objet d'analyses plus poussées avant d'être considérés comme la base de choix stratégiques.

²²⁷ DCP, PIC ou programmes pays selon les cas. Ces accords de coopération définissent le domaine de coopération. Ils doivent logiquement être compatibles avec les stratégies pays des DPE évoquées plus haut, mais n'en constituent pas la copie conforme. La distance séparant les deux documents résulte de la négociation avec le gouvernement et du souci de complémentarité d'action avec les autres bailleurs.

Ceci implique que l'on évite d'établir avant ces analyses de nouvelles listes d'objectifs peut-être pertinents mais pas nécessairement susceptibles de conduire à une allocation optimale des ressources par rapport à ces deux objectifs complémentaires.

A la demande du Comité de Gestion, quelques pistes susceptibles d'être explorées dans un contexte d'optimisation de l'allocation des ressources sont évoquées ci-dessous.

1. OBJECTIF D'ACCELERATION DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE PAR HABITANT :

L'objectif général de ce volet de la stratégie est très clair : faire monter et maintenir le taux de croissance économique par habitant au dessus de 3% par an pour l'ensemble du Niger. Ce taux, s'il est maintenu en moyenne pendant 30 ans permettrait de multiplier le revenu moyen par 2,35, ce qui le maintiendrait encore sous le niveau très faible de 500 EUR par an. Ce taux de croissance doit être considéré comme un minimum si l'on veut éviter les impasses évoquées dans l'analyse.

Sous réserve d'études complémentaires, quelques considérations peuvent guider la réflexion :

- Un pays miné par les conflits et l'insécurité pour les personnes et les biens a peu de perspectives de développement. La corruption et le manque de transparence du décideur ou de l'acteur public est un autre facteur dissuadant l'investissement car il nuit à la prévisibilité de ses comportements. Ce manque de transparence favorise en outre des comportements prédateurs et une inefficacité de l'action publique, peu favorables à l'investissement.
- L'extrême pauvreté du pays implique une demande intérieure limitée (peu de pouvoir d'achat). La priorité est donc de promouvoir les exportations, tant au niveau régional qu'au niveau international.
- L'instabilité climatique et économique provoque régulièrement des crises destructrices du tissu économique et social qui fragilisent encore les actifs naturels, physiques, financiers et les réseaux de solidarité sociaux sur lesquels ces populations peuvent compter, accroissant d'autant leur vulnérabilité face aux crises suivantes.

Toujours sous réserve d'études complémentaires, dans une perspective d'accélération de la croissance par habitant, trois axes prioritaires pourraient découler de ce raisonnement :

- a) Paix et action publique transparente et prévisible ;
- b) Croissance économique basée sur les exportations ;
- c) Croissance économique moins instable basée sur des sources de revenus plus diversifiées.

1.1 La pacification du pays est une condition fondamentale de sa croissance.

Elle est nécessaire pour stimuler les investissements nationaux ou étrangers indispensables au démarrage de secteurs tels que les mines ou le tourisme notamment. Les DPE concentreront leurs moyens sur cet enjeu.

1.2 L'amélioration de la gestion publique au niveau central est fondamentale.

Pour mettre en œuvre le scénario de croissance accélérée, la SDRP part de l'hypothèse que les apports des bailleurs multiplient leur aide par 4,2 par rapport aux volumes financiers qu'ils sont supposés accorder selon le scénario tendanciel de faible croissance. La SDRP portait sur la période 2008-2012. Il paraît clair en 2010 que les bailleurs ne sont pas prêts à suivre la proposition du gouvernement dans cette voie. Il est donc crucial de concentrer les ressources disponibles sur un nombre limité de priorités. La qualité du pilotage central de l'économie est donc vitale. Les progrès dans ce domaine auront en outre l'effet de levier immédiat d'accroître la confiance des bailleurs et d'augmenter leur rythme de déboursement à travers des instruments plus alignés sur les stratégies et procédures nationales au bénéfice d'une gestion plus intégrée des ressources disponibles. La promotion d'un cadre institutionnel et de pratiques administratives favorables au développement des entreprises constitue un pré-requis pour valoriser les investissements favorables à la croissance économique.

1.3 Les infrastructures à caractère économique et en particulier les transports constitueront une priorité.

L'important sera d'éviter la dispersion et de privilégier la rentabilité économique. Une programmation très ciblée, conduite sur base de critères de rentabilité économique sera encouragée. L'enjeu de la CAFER et de l'entretien routier est important. L'Etat n'a pas les moyens d'assurer cet entretien. Les bailleurs vont devoir continuer à appuyer le Niger pour longtemps ; la CAFER est probablement un lieu de concrétisation de cet appui, permettant aux DPE notamment de garder une capacité d'intervention sur l'entretien des infrastructures vitales. Le taux de raccordement à l'électricité est encore faible et peu fiable même dans certains centres urbains. L'accès à l'énergie constitue une priorité pour le développement des entreprises.

- 1.4 **Le secteur minier et pétrolier :** En termes de diversification des sources de croissance, le secteur minier semble avoir un bon potentiel²²⁸. Dans le contexte actuel de concurrence internationale pour accéder aux ressources naturelles, le gouvernement nigérien est dans une position de négociation probablement meilleure que dans le passé pour mieux valoriser son patrimoine.

Pour autant que les transactions dans ce domaine soient réalisées dans un esprit de transparence et de bonne gouvernance par toutes les parties concernées, le potentiel économique et l'impact budgétaire de ce secteur peut être important. Il est souhaitable que les DPE soient autour de la table au bon moment pour s'assurer que l'Etat dispose des moyens techniques et financiers nécessaires au développement de ce secteur et le fasse dans le cadre de pratiques de gouvernance conformes à l'intérêt général des citoyens du Niger. Certaines initiatives pourraient être prises dans le secteur minier :

- 1.4.1 Etude sectorielle : inventaire du potentiel économique et des recettes fiscales envisageables. Identification des contraintes (cadre institutionnel, enclavement, ressources humaines, infrastructures, sources d'énergie, eau...).
- 1.4.2 Plan d'action prioritaire dans le secteur minier misant autant que possible sur le partenariat public-privé dans une recherche de maximisation de la contribution à la croissance : promotion des investissements étrangers, développement des exploitations minières à petite échelle...
- 1.4.3 Appui au Ministère des Finances pour s'assurer de la conception et de l'application effective de la politique fiscale concernant les mines, et de la bonne gestion des fonds ainsi collectés.
- 1.4.4 Appui en termes de gouvernance, à la gestion transparente des contrats et recettes de l'activité minière.

1.5 **Le tourisme :**

Le tourisme est un moyen pour le pays de valoriser et en même temps de protéger son riche patrimoine culturel et naturel, ses infrastructures de transports et certains services urbains, notamment dans des centres secondaires à haut potentiel touristique. Ce secteur peut également contribuer à l'ouverture du Niger vers l'extérieur et à une meilleure image du pays et de ses exportations potentielles, notamment dans le domaine de l'artisanat. Le climat politique et de sécurité générale constitue un aspect important de l'attractivité touristique du Niger.

1.6 **L'émigration et les transferts financiers des migrants²²⁹ :**

Les DPE apprécieront l'importance de la contribution potentielle des migrants à la croissance, à travers les transferts financiers qu'ils assurent mais également par le réseau qu'ils peuvent représenter dans les pays étranger, notamment au niveau commercial.

1.7 **L'agriculture et l'élevage d'exportation :**

- 1.7.1 Le Nigeria est le principal partenaire commercial du Niger pour les produits d'agriculture et d'élevage. Dans ces deux secteurs, l'évaluation a mis en évidence le faible investissement des DPE dans les aspects commerciaux. Améliorer l'efficacité des circuits commerciaux vers le Nigeria et les autres pays de la région ainsi que la commercialisation des produits nigériens à l'intérieur de ces pays, pourrait avoir un impact important sur la croissance. Dans cette perspective, une plus grande collaboration entre les représentations des DPE au Niger et leurs représentations dans les pays voisins serait nécessaire. L'évolution de la demande des consommateurs en ville commence à offrir des perspectives de valorisations de filières à plus haute valeur ajoutée (au Nigeria avec les chaînes de fastfood et dans certaines grandes villes du pays). Ce dernier point permettrait de toucher également les femmes. Les commerçants de produits végétaux et animaux sont particulièrement touchés par toutes formes de prédation de services officiels ou non le long des routes qu'ils parcourent, surtout si celles-ci traversent les frontières. Ces comportements accroissent les coûts et les incertitudes liés aux échanges économiques et contribuent significativement à l'enclavement des producteurs ruraux. Le contrôle des perceptions illégales pourrait faire l'objet d'une analyse et faire partie des programmes d'appui au commerce transfrontalier.
- 1.7.2 Agriculture et élevage pour le marché national : l'urbanisation, la croissance démographique et les changements alimentaires en cours ouvrent de plus en plus d'opportunités pour l'élevage et l'agriculture et notamment la promotion d'un artisanat alimentaire, capable de transformer les produits de base pour en faire des produits de consommation, adaptés aux modes de vie des consommateurs. Les femmes sont très actives dans ce domaine. L'alimentation des villes par la production locale pourrait également bénéficier du soutien à la contractualisation entre les producteurs et des opérateurs privés (commerçants, bouchers, etc.) permettant le développement de filières courtes en contact direct avec le consommateur.

²²⁸ Le secteur minier ne faisait pas partie du champ de la présente évaluation, mais il est identifié comme un des principaux secteurs d'exportation dans la SDRP et dans le Country Economic Memorandum de la Banque Mondiale de septembre 2007.

²²⁹ La Banque Mondiale accorde une importance considérable à l'impact économique de l'émigration comme facteur de croissance. Cette problématique dont l'importance économique pour le Niger est mal connue par les DPE doit faire partie des priorités pour en valoriser le potentiel. "The focus should be on boosting exports and favoring worker remittances to reduce the heavy dependence on aid flows" (WB economic memorandum, op.cit) para. 5.6.

La production agricole irriguée : le développement de l'irrigation a le mérite de promouvoir une activité moins dépendante des aléas climatiques que l'agriculture pluviale ou même l'élevage. Toutefois, les échecs du passé inciteront à la prudence et à une analyse préalable des leçons de l'expérience acquise. La généralisation de l'irrigation privée et la professionnalisation des acteurs devraient continuer à constituer les principes directeurs du développement de l'irrigation. A l'examen des performances obtenues exprimées par de faibles rendements, un faible niveau d'aménagement et un tissu entrepreneurial peu développé, il ressort que beaucoup d'efforts sont encore nécessaires. C'est dans le domaine de la sécurisation de l'accès au foncier et à l'eau, notamment pour les femmes, ainsi que dans celui de l'appui technique, institutionnel et financier que des interventions pourraient se développer.

1.7.3 Le problème d'accompagnement du financement rural s'est certes atténué ces dernières décennies, mais les instruments financiers adaptés au monde rural restent malgré tout rares et peu performants.

1.7.4 Le développement d'infrastructures de marché et de stockage en appui aux initiatives des communautés locales et des privés (mais aussi de partenariats public-privé dans la construction de magasins) associé à l'établissement d'un cadre juridique favorable au warrantage et à des normes claires et applicables pour les entrepôts agréés et les produits de base réceptionnés²³⁰.

1.8 Les ressources humaines :

Tant les capacités d'action publique que le développement d'entreprise privées sont lourdement handicapés par la rareté des compétences disponibles, notamment au niveau technique et de gestion. Le développement de ces capacités constitue une urgence à laquelle il faut répondre par un investissement dans les formations secondaires, professionnelles, techniques et supérieures accompagnés de programmes de bourses d'études à l'étranger. Dans un souci de ciblage des investissements, les priorités seront strictement guidées par une analyse des besoins du marché du travail.

1.9 Un ralentissement de la natalité :

Toutes les pistes évoquées ci-dessus visent à accélérer la croissance économique par habitant. Il est bien évident que la baisse de la natalité contribuerait également à cet objectif, et réduirait la pression exercée sur les services publics. Depuis février 2007, le Gouvernement du Niger a formulé une Déclaration en matière de Politique de population. La stratégie consiste, d'une part, à mettre en œuvre une politique de population transversalement aux autres secteurs, et d'autre part, à s'appuyer sur les organisations de la société civile. Il est recommandé que les DPE, appuient cette politique comme le font déjà certains dans le cadre du Projet démographique multisectoriel (PRODEM), qui comporte un volet genre, éducation, information et communication sur les mariages précoces et un volet santé de la reproduction dont le budget est destiné à 70% au PDS en vue d'appuyer les structures déconcentrées, districts, centres de santé en partenariat avec les universités, associations de sages femmes et médecins

Ces pistes sont présentées ici à titre strictement exploratoire. L'identification des priorités implique un effort d'analyse important dans des zones mal explorées, une réduction drastique du nombre d'objectifs à poursuivre, un travail stratégique qui va au-delà de la liste d'objectifs et définit de réelles priorités et programmes.

2. OBJECTIF DE SOLIDARITE SOCIALE ET DE PROTECTION DES PLUS FAIBLES :

Seule une croissance économique élevée par habitant offre une perspective de réduction du nombre de pauvres et de victimes de l'extrême pauvreté. Dans tous les cas, le nombre de personnes dans cette situation restera très élevé pendant encore plusieurs décennies. Une intervention de longue durée des DPE, directement ciblée sur ces catégories, reste nécessaire. Les politiques publiques tiendront particulièrement compte de cette importante fraction de la population. Elles seront soutenues par les DPE dans une perspective d'appui de longue durée. L'appréciation de la performance de la politique de solidarité sociale pourrait être appréciée sur base de l'évolution de certains indicateurs de moyens de subsistance de groupes appartenant au quintile de revenus le plus faible de la population²³¹. Ils permettraient d'apprécier d'une part dans quelle mesure l'effort consenti pour augmenter la croissance du revenu moyen a un impact (positif ou négatif) sur les plus pauvres et d'autre part les effets des politiques qui leur sont plus spécifiquement dédiées. La pauvreté touche plus de 20% de la population, mais concevoir un suivi des moyens de subsistance des 20% les plus pauvres permet de focaliser ce deuxième volet de l'aide sur la réduction de l'extrême pauvreté. Cette fraction de la population pourrait bénéficier de véritables formes de solidarité sociale « Nord-Sud » se substituant pour plusieurs décennies à une solidarité sociale nationale dont le Niger n'aura pas les moyens avant longtemps. Ceci ne signifie pas qu'il ne faut pas augmenter la pression fiscale dans le pays, mais que ces impôts pourraient être consacrés en priorité à tenter de mettre en place les conditions de la croissance économique (volet 1 ci-dessus).

L'objectif de solidarité sociale pourrait comprendre les activités suivantes.

²³⁰ Source : J. Coulter, Revue du warrantage paysan au Niger, AFD, 2009.

²³¹ On pourrait notamment s'inspirer pour identifier ces indicateurs du pentagone des « assets » défini par DFID dans l'approche « sustainable livelihoods » que cette institution défend depuis le début des années 2000.

1.10 La santé :

Dans ce secteur, il est possible de proposer les domaines de coopération potentiels pour l'avenir, pouvant contribuer à la sélection d'un nombre limité et clairement formulé de priorités d'action et d'allocation de ressources de l'APD au Niger. Sous l'hypothèse que la formulation des stratégies du PDS et de la SDRP dans son volet santé reste valable pour les années à venir, il ressort des convergences, comportant un potentiel de réduction de la dispersion des efforts d'appui au Niger. Les recommandations présentées ici ont pour objectif de simplifier le paysage de l'APD dans le secteur de la santé.

Les stratégies nationales peuvent être présentées en fonction des domaines de coopération. Seules les stratégies des zones C (ou A selon l'hypothèse d'appropriation retenue) et F sont considérées ici. Les stratégies de la zone F se situent en dehors de l'aire d'influence des PTF pris au sens large dans la mesure où elles ne peuvent réellement être exécutées que par le gouvernement et l'administration du Niger. Ces stratégies sont :

- La décentralisation du secteur de santé et la réforme hospitalière ;
- La participation communautaire, en tant que forme non institutionnelle de la décentralisation ;
- La contractualisation et le système de gestion des institutions sanitaires publiques et privées.

Les stratégies de la zone C se situent essentiellement autour des investissements à long terme qui peuvent comporter une forte composante d'APD, et celles liées à l'appui au fonctionnement des services de santé, délimités à un cadre précis. Ces stratégies sont :

- L'extension de la couverture sanitaire ;
- Les activités de santé de la reproduction ;
- La formation du personnel ;
- L'efficacité de la gestion des ressources et leur allocation ;
- La disponibilité des médicaments essentiels, des moustiquaires imprégnées et des antirétroviraux.

Ces cinq stratégies à elles seules représentent un effort considérable et il devrait être possible d'effectuer un second exercice de détermination des priorités qui pourraient recueillir la convergence des priorités des DPE en particulier, des PTF en général, et du gouvernement du Niger, en se concentrant par exemple, sur trois d'entre elles : la formation du personnel, les activités de santé de la reproduction et la disponibilité des médicaments essentiels, des moustiquaires imprégnées et des antirétroviraux.

Une définition des priorités dans ce sens, proposée sous réserve d'études complémentaires accompagnée d'une allocation transparente et continue des ressources de l'APD à ces priorités programmatiques rencontre l'objectif de continuité proposé dans les recommandations principales.

1.11 Autres secteurs sociaux :

De la même manière des stratégies de soutien de longue durée devront être conçues pour soutenir les plus vulnérables. Dans certains cas (**accès à l'eau potable**) une contribution sera demandée aux utilisateurs pour couvrir les charges récurrentes. Dans d'autres cas (**éducation de base, alphabétisation, santé primaire**, certains programmes de **développement rural** centrés sur les plus pauvres), l'appui des DPE restera vital pour assurer la continuité du service.

1.12 Sécurité alimentaire :

L'énorme souffrance humaine et les effets de destruction des tissus socio-économiques induits pas les crises alimentaires dont la fréquence risque de s'accroître avec la pression croissante sur les ressources et l'hypothèse d'augmentation de l'instabilité du climat, impliquent que les DPE maintiennent une présence technique et financière importante dans les systèmes d'alerte précoce et de gestion des crises alimentaires.

5. Allocation des ressources et

6. Programmation

C4-4. La dispersion des ressources : un gaspillage à éviter.

Pour soutenir une croissance accélérée, la SDRP appelle des volumes d'aide nettement supérieurs à ceux dont le Niger dispose actuellement. Tous les rapports sectoriels mettent en évidence l'ampleur des besoins, tant dans les services sociaux qu'en infrastructures et en appui

institutionnel. Le déficit public est très important²³². La protection, voire la restauration du potentiel des ressources naturelles, la valorisation de certains atouts naturels du pays²³³, le développement de compétences de sa population... requièrent des ressources publiques et privées très importantes. Les investissements privés sont très limités. L'aide publique pèse très lourd dans les comptes publics et dans l'économie en général. Les ressources humaines disponibles, que ce soit pour entreprendre, gouverner ou administrer, sont très limitées à tous les niveaux de pouvoir, particulièrement aux niveaux les plus décentralisés²³⁴. Tant les financements que les personnes compétentes et motivées constituent une ressource très rare dont le coût d'opportunité est très élevé. Leur affectation à des activités pertinentes mais non prioritaires doit être considérée comme un gaspillage à éviter.

R4-4. L'optimisation de l'allocation des ressources : une nécessité.

L'optimisation de l'allocation des ressources par rapport à un nombre limité d'objectifs **prioritaires** est donc une nécessité. Dans ce but, après avoir défini dans les accords de coopération les objectifs qui font partie des zones A et C du domaine de coopération divisés selon les deux axes politiques identifiés ci-dessus, il est nécessaire de les **hiérarchiser**, en partenariat avec le gouvernement et les autres bailleurs, afin de dégager une véritable stratégie articulée, dont l'exécution est définie dans le temps sous forme d'un **programme** dans lesquels les DPE s'inscrivent.

Les faibles capacités en termes de ressources humaines et financières limitent les possibilités d'appui au processus de décentralisation. En effet, la décentralisation nécessite l'amélioration des capacités humaines et financières au niveau des collectivités. Les DPE pèseront les avantages, les coûts et la durabilité des initiatives de décentralisation avant de les soutenir.

Efficiences

7. Mise en œuvre

C5-1. Les résultats des projets ne sont pas durables et les appuis sectoriels sont difficiles à mettre en œuvre .

Les projets, gérés directement ou via des institutions locales, ont généralement produit les réalisations attendues, mais dans des délais souvent plus longs que prévus. Les rapports thématiques ou sectoriels convergent pour considérer qu'à l'exception de l'évolution de certaines valeurs et de certaines réformes institutionnelles, les effets des projets financés par les DPE ne sont généralement pas durables²³⁵. A la fin d'un projet, le choix des DPE est donc :

- soit d'interrompre une activité que les partenaires nigériens ne sont généralement pas en mesure de reprendre ;
- soit de renouveler le financement, ce qui implique une interruption parfois longue des activités, des études complémentaires, la définition d'un nouveau projet conçu pour une

²³² Annexe 7, volet macroéconomique.

²³³ Barrages, exploration et exploitation minière, aménagements hydro-agricoles...

²³⁴ Voir les rapports sectoriels macro-économie portant sur la gestion des finances publiques, le rapport développement rural ou les rapports de la coopération danoise sur le projet d'Appui Danois au Développement Rural.

²³⁵ Voir annexe 8, Q10.

durée limitée, basé sur une nouvelle hypothèse de durabilité dont la crédibilité n'est pas nécessairement différente de celle du projet précédent. Les bénéficiaires et acteurs se retrouvent donc impliqués dans une nouvelle initiative limitée dans le temps sans visibilité sur leur sort à l'issue de ce nouveau projet.

Les DPE décident seuls du choix de leurs instruments ; le gouvernement reste en retrait de ces choix. Le projet est resté le principal instrument utilisé par les DPE au cours de la période²³⁶. La CE est le DPE qui s'est engagé le plus loin dans l'aide budgétaire non ciblée. La France a utilisé différents instruments allant de l'aide sectorielle extrabudgétaire à l'aide budgétaire ciblée en appui à la santé, à l'éducation, à la sécurité alimentaire. La Belgique a aussi contribué à certains de ces fonds. Le Danemark également, dans une mesure assez limitée, uniquement en appui au PDDE sur le thème très spécifique de l'hygiène. Le Luxembourg a toujours opéré par projets.

La volonté des DPE d'évoluer du projet vers ces instruments d'aide plus continue a été indéniable. Mais la tendance à l'augmentation de la proportion du recours à ces instruments s'est inversée, comme l'indiquent les chiffres de l'OCDE. L'affaire MEBA a en outre provoqué un blocage de l'approche sectorielle dans un des secteurs où elle était le plus engagée : l'éducation.

Le Danemark, la Belgique et le Luxembourg ont tenté de compenser le caractère discontinu du projet par un effort de continuité des interventions, en alignant des projets successifs dans les mêmes domaines ou zones d'intervention.

Si l'effort d'alignement sur les stratégies nationales est incontestable, le processus d'harmonisation des procédures et des choix d'instruments n'est qu'à peine amorcé. Le secteur de la santé est emblématique à ce titre. Le dialogue sur les politiques y est très actif et constructif, mais les moyens de financement le plus divers sont utilisés, tant par les DPE que par les autres bailleurs de fonds. Le choix des instruments de financement et des procédures qui y sont associées relève strictement des DPE. Le Gouvernement a très peu d'influence sur ces questions.

R5-1. Le choix des instruments doit privilégier la continuité par rapport à la durabilité.

Dans l'esprit de la Déclaration de Paris et dans la mesure où la perspective de durabilité des interventions est lointaine, l'aide budgétaire globale peut être considérée comme l'instrument de coopération le plus pertinent (sous réserve que le climat de coopération soit transparent et basé sur une grande communauté d'objectifs). Il s'agit d'un instrument d'appui continu qui s'inscrit par définition dans la politique et les procédures nationales²³⁷. Par contre, dans des contextes de

²³⁶ Rappelons que le volume total de l'aide fournie par les DPE au Niger durant la période a été de l'ordre du milliard d'euros.

²³⁷ Principaux avantages de l'appui budgétaire vis-à-vis de l'aide au projet selon la Coopération Technique Belge (source : <http://www.btctb.org/rwanda/showpage.asp?iPageID=359>)

1. La fourniture d'un appui budgétaire est moins coûteuse en termes de temps et d'argent que celle d'une aide au projet. Cela coûte moins cher d'obtenir l'aide sur place, ce qui est essentiellement bénéfique pour l'État bénéficiaire ; de plus, l'appui budgétaire augmente aussi l'échelle des résultats par comparaison avec l'aide au projet, ce qui accroît par conséquent l'efficacité en termes de réduction de la pauvreté, et ce, dans l'optique d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.
2. L'appui budgétaire renforce par ailleurs l'appropriation (ownership) ainsi que la capacité de gestion de l'État bénéficiaire, parce que c'est l'État lui-même qui est responsable de l'affectation de l'appui budgétaire et parce que ladite affectation se fait sur la base de la stratégie de réduction de la pauvreté qu'il a lui-même conçue.
3. L'appui budgétaire général (en d'autres termes, non lié à un secteur) contribue plus particulièrement à accroître le pouvoir du niveau central, en l'occurrence celui du Ministère des Finances et du Budget, ce qui est tout bénéfique pour la qualité de la gestion budgétaire. Étant donné que le Ministère des Finances joue un rôle central, c'est lui qui doit tenir les rênes.

partenariat plus difficiles, l'aide budgétaire globale peut ne pas offrir suffisamment de garanties pour que les politiques convenues entre le gouvernement et les bailleurs seront exécutées comme prévu. Dans ce cas, les instruments d'aide budgétaire ciblée, voire de fonds commun extrabudgétaire ont un rôle à jouer.

Le choix de l'instrument doit être déterminé par la confiance qu'il inspire à un maximum de bailleurs. A court et moyen terme (au moins pour les dix prochaines années), les avantages de ces instruments priment sur leurs inconvénients, essentiellement parce qu'ils permettent de dépasser le stade du projet, dont le caractère discontinu constitue un handicap face à des besoins continus sur plusieurs décennies. Le projet devrait être progressivement réservé à des interventions limitées dans le temps par nature, comme la construction d'infrastructures. Dans ce secteur, par exemple, l'approche projet est la plus recommandée pour la création ou de réhabilitation d'infrastructures de transport. Par contre, en matière d'entretien des infrastructures routières, l'appui budgétaire ou extrabudgétaire tel que l'appui à la CAFER est un instrument plus adapté.

C5-2. Le recours à l'AT et à l'unité de gestion ad hoc est encore très fréquent.

Le coût de l'assistance technique est critiqué, les entretiens réalisés par le LASDEL sont clairs à ce sujet. Elle n'a pas toujours été gérée avec la rigueur nécessaire. Les délais de remplacement d'experts ainsi que le fait que les partenaires nationaux ne disposent que peu de droit de regard sur la sélection des assistants techniques contribuent à une image assez négative de l'AT au Niger, alors que son rôle y est important en raison de la rareté des cadres qualifiés dans le pays. Le recours à l'unité de gestion de projet est encore fréquent, tant au niveau central qu'au niveau décentralisé. Dans certains cas, les projets sont confiés à des ONG plutôt qu'à l'administration locale²³⁸.

R5-2. Privilégier l'efficacité immédiate de l'aide par rapport à l'objectif de durabilité. La situation impose de ne pas trop dévaloriser les moyens classiques, parfois taxés d'aide de substitution.

La substitution restera nécessaire encore longtemps. L'assistance technique doit être gérée plus efficacement et être mise au service de l'efficacité de l'intervention. Mais il ne faut pas trop rapidement en dévaloriser l'importance au Niger. Ni le Niger ni les DPE ne peuvent se permettre d'accepter une perte d'efficacité due à un manque de ressources humaines. De la même manière le recours aux unités de gestion est probablement justifié dans de nombreux cas. Contrairement à ce que recommande la Déclaration de Paris, dans le cas du Niger, un retrait trop rapide de ce mode de gestion pourrait nuire à l'efficacité de l'action.

Dans le secteur du transport, par exemple, en particulier en ce qui concerne les infrastructures routières, l'efficacité est souvent immédiate. L'assistance technique reste indispensable en raison

4. L'appui budgétaire augmente également la responsabilité interne, c'est-à-dire que l'État partenaire est responsable devant son Parlement, sa Cour des comptes et sa société civile; en effet, celui-ci doit rendre compte de la manière dont il affecte l'appui budgétaire. Cela signifie que la justification en la matière ne doit plus être donnée en premier ressort aux donateurs (comme c'est le cas dans le cadre de l'appui au projet), mais bien aux institutions du pays bénéficiaire.
5. L'appui budgétaire peut aussi bien servir à des dépenses d'investissement qu'à des dépenses courantes, contrairement à l'appui au projet qui finance généralement les dépenses d'investissement. Grâce à l'appui budgétaire, les ressources disponibles pour des dépenses récurrentes sont plus nombreuses, permettant de la sorte aux projets d'investissements antérieurement financés par des donateurs de rester opérationnels.

²³⁸ C'est le cas par exemple, pour des raisons historiques, du projet d'Appui Danois au Développement Rural.

de la technicité et du coût des actions de création et de réhabilitation de ces infrastructures. L'assistance technique reste aussi utile pour assurer l'optimalisation des stratégies d'entretien de ces infrastructures.

C5-3. Les autorités nigériennes centrales comme locales n'affichent pas la volonté de leadership que l'on pourrait attendre.

« A cheval donné on ne regarde pas les dents » : les partenaires nigériens sont conscients de l'importance économique du flux d'aide et leur priorité consiste à ne pas le ralentir. Ils ne cherchent pas nécessairement à contrôler les opérations financées par les DPE. De nombreux cas de défaillance ont été observés lors de la reprise de projets par des structures nationales ou locales²³⁹. Ces défaillances sont dues à un manque de ressources financières et humaines, mais également dans certains cas à un manque de motivation des autorités nigériennes.

R5-3a. Le transfert de l'initiative au partenaire nigérien est un objectif de long terme qui ne doit pas menacer l'efficacité.

Dans le contexte actuel, ce transfert de l'initiative n'est pas une urgence. L'intervention conduite par les DPE avec l'accord du gouvernement ne correspond pas toujours à une haute priorité de leurs correspondants nigériens. En outre on a souvent transmis la responsabilité de projets aux partenaires nigériens tout en les privant des moyens de jouer ce rôle, considérant que c'était à eux de trouver les ressources. La rareté générale des ressources publique doit être considérée comme une donnée pour la prochaine décennie au moins ; ce type de transfert doit donc être réalisé avec la plus grande prudence.

Certaines expériences sont positives. A titre illustratif, le transfert à la CAFER du financement de l'entretien routier et de la gestion du contrôle des charges à l'essieu doit cependant être considéré comme un succès. Ce succès justifie le maintien de l'appui institutionnel à cet organisme et son soutien financier.

R5-3b. Eviter de tenter d'imposer le partage de certaines valeurs ou priorités en cédant trop tôt l'initiative à des institutions nationales peu motivées pour la prendre.

La zone C du domaine de coopération, dans laquelle les DPE garderont l'initiative avec l'accord du Gouvernement, restera importante d'autant plus longtemps que la croissance économique moyenne par habitant sera faible. Ce n'est que progressivement que se développera une classe moyenne sensible aux enjeux de solidarité sociale, de genre, voire aux enjeux environnementaux de long terme. De même, ce n'est que progressivement que l'Etat aura les moyens de faire de ces enjeux des priorités. D'ici là le seul choix des DPE est de prendre en charge les activités inscrites dans cette zone C, ou bien de les transférer à un autre bailleur, ou enfin de les abandonner à leur sort.

²³⁹ Voir le point consacré à la durabilité dans les rapports sectoriels (annexe 7).

R5-3c. Améliorer l'harmonisation.

Garder l'initiative et concentrer ses ressources renforcent l'importance de l'harmonisation. Il est important que les DPE, comme les autres bailleurs, conduisent autant que possible ensemble le cycle de coopération en relation avec le Gouvernement. C'est d'autant plus important que le nombre d'objectifs à poursuivre doit être réduit pour limiter la dispersion des ressources. Cette réduction du nombre d'objectifs et la recherche d'optimisation des allocations de ressources va conduire à une concentration des ressources des DPE sur des thèmes communs. La recherche de synergies et de complémentarités constituera une priorité.

Les instruments de financement communs pourront y contribuer. Cette approche permettrait aux DPE de concentrer leurs efforts dans une logique d'efficacité par rapport à des objectifs communs. On notera que ceci n'est pas nécessairement en ligne avec les principes du Code de Conduite Européen qui, motivé par un souci d'efficacité (réduction des coûts de transaction), recommande de conduire une « division du travail » sur une base sectorielle choisie en pratique en fonction des capacités du bailleur plutôt qu'en fonction des besoins du pays. Une telle approche est adaptée pour organiser la contribution des bailleurs à des stratégies de lutte contre la pauvreté comprenant de nombreux objectifs comme c'est le cas de la SDRP actuelle. Dans le cas d'un effort réel de concentration des ressources sur un nombre limité d'objectifs prioritaire (dont la liste peut bien entendu évoluer dans le temps), la notion européenne de « division du travail » devrait être manipulée avec prudence pour éviter qu'elle ne constitue un facteur de dispersion et soit perçue comme un encouragement à une approche de type « chacun chez soi » face à une administration faible, ce qui serait peu favorable à la concentration des moyens sur un nombre limité d'objectifs. Par contre, l'option de regroupement de « partenaires silencieux » autour d'un chef de file permet ce type de concentration.

8. Suivi

C5-4. La faiblesse du suivi des résultats et impacts caractérise toute la structure d'intervention (du projet à la politique générale).

La faiblesse du suivi des résultats et impacts qui caractérise tous les niveaux d'intervention constituera un handicap encore plus lourd si le Niger et ses partenaires traduisent leurs stratégies en programmes d'actions focalisés sur des objectifs hiérarchisés, dont il sera nécessaire de suivre les progrès.

Le problème se pose dès la conception des projets et politiques. Les cadres logiques, quand ils existent, ne sont pas toujours assez rigoureux en termes de définition des objectifs, d'identification des IOV relatifs à chacun d'eux, et de définition des dispositifs et procédures de suivi²⁴⁰. Au niveau stratégique, les mécanismes de suivi des stratégies générales et sectorielles de développement, soit n'ont pas été mis en place, soit n'ont pas été mis en œuvre. Les Directions des Etudes et Programmes (DEP) des différents ministères sont généralement peu équipées et peu incitées à réaliser ce suivi.

²⁴⁰ Le rapport sectoriel santé évoque notamment ce point.

R5-4a. Un système de suivi intégré (du projet à la politique générale) et partagé doit être construit, entretenu et exploité en partenariat.

Le suivi coûte cher. Son produit devrait être conçu comme un bien commun à tous les partenaires (gouvernement et PTF). Une plus grande discipline est nécessaire au niveau de la conception des interventions, à la fois pour concevoir des cadres logiques plus rigoureux et pour « accrocher » explicitement ces interventions aux politiques et stratégies auxquelles elles contribuent.

De la même manière, ces stratégies doivent comprendre un nombre limité d'indicateurs critiques dont les dispositifs de suivi devront être clairement établis. Les structures d'indicateurs pourront être construites à partir des deux indicateurs de performance globale évoqués ci-dessus pour chacune des politiques proposées (appui à la croissance et solidarité sociale) :

1. le PIB par habitant
2. les moyens de subsistance des 20% les plus pauvres²⁴¹

A partir de ces deux objectifs généraux, la construction de cadres logiques permettra de mettre en évidence la manière dont toute intervention contribue à faire évoluer l'un ou l'autre de ces indicateurs et de définir les indicateurs spécifiques nécessaires pour pouvoir apprécier cette contribution.

La circulation de cette information est importante. Des plateformes internet à accès public ou restreint aux représentants officiels nationaux et internationaux, selon les cas, doivent être considérées comme des compléments indispensables à la conception des systèmes de suivi. Le soin à apporter à la mise à disposition d'une information adaptée à la demande doit être au moins aussi important que celui accordé à sa collecte. Les systèmes de suivi meurent généralement par manque d'utilisateurs.

R5-4b. Appuyer le pilotage global de la croissance.

La stratégie de croissance doit être pilotée sur base d'un tableau de bord comprenant un nombre restreint d'indicateurs critiques. La traduction budgétaire de la mise en œuvre de ces deux stratégies devrait également être appuyée en priorité. C'est notamment l'enjeu des CDMT sectoriels et surtout du CDMT global qui constitue la clef de voûte permettant d'articuler choix stratégiques et gestion budgétaire. Les DPE soutiendront le développement de capacités d'analyse de cette information.

Le fonctionnement effectif du suivi et de l'analyse des performances de la politique de développement économique est essentiel à la mise en œuvre d'une politique de croissance. Les DPE devraient à la fois accepter d'y consacrer des moyens financiers et humains important mais également exiger son fonctionnement effectif au point d'en faire une condition pour leurs interventions futures.

²⁴¹ Les indicateurs (parfois qualitatifs) pertinents et observables pour assurer le suivi de l'évolution des moyens de subsistance des groupes les plus pauvres varient selon le mode de vie de ces groupes. Un nombre très limité d'indicateurs propres à chacun de ces groupes devrait être identifié autant que possible de commun accord entre les bailleurs et le Gouvernement.

9. Evaluation

C5-5. La pratique de l'évaluation se développe chez tous les DPE.

R5-5. Chaque DPE devrait garder la liberté de concevoir et conduire les évaluations selon ses besoins. Il en partagera les résultats.

Contrairement au suivi qui est présenté comme une activité commune à tous les acteurs au bénéfice de tous, l'évaluation doit être conçue pour alimenter l'ajustement de la stratégie propre à chaque DPE, base de négociation pour de nouvelles interventions. S'il est bon que ces évaluations soient publiques pour des raisons de redevabilité comme pour favoriser la compréhension mutuelle entre les acteurs, chacun jugera sur base de l'expérience acquise et de l'objet de l'analyse si les évaluations peuvent être conçues et conduites en commun avec certains partenaires, ou s'il leur paraît préférable de conduire des démarches spécifiques. L'amélioration du système de suivi aura un impact décisif sur la qualité des évaluations.

10. Leçons

C5-6. La coopération avec le Niger ne parvient pas à arrêter l'extension de la pauvreté.

R5-6. L'effort d'analyse des leçons de l'expérience et du contexte d'intervention doit être accru. Ses résultats doivent être intégrés dans la conception stratégique.

L'aide au développement du Niger implique de relever des défis particulièrement complexes. La capacité des DPE à tirer les leçons de leurs expériences, de celles de leurs partenaires et de les enrichir par des analyses complémentaires est critique. Le processus de formulation des stratégies des DPE au Niger et les moyens accordés aux auteurs de ces stratégies doivent leur permettre d'incorporer les résultats de cet effort d'analyse.

La situation de la population du Niger et les menaces qui pèsent sur elle après 40 ans de coopération justifient cet effort de réflexion basée sur la capitalisation de l'expérience et la recherche d'approches nouvelles.

Les résultats attendus, au niveau des objectifs globaux, n'ayant pas été atteints, il est impératif de savoir si les méthodes actuelles de conception stratégique sont correctes. Ces méthodes actuelles consistent essentiellement à élaborer des listes d'objectifs à l'issue de documents stratégiques, puis à laisser les bailleurs se positionner pour prendre en charge les interventions correspondantes, ou plutôt seulement une partie d'entre-elles puisque les moyens sont limités. Les techniques anciennes de rationalisation des choix budgétaires basées sur le concept d'optimisation des allocations de ressources ne sont plus utilisées. Il conviendrait de s'interroger sur les raisons de l'abandon de ces techniques et sur l'intérêt de les réhabiliter.



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral
**Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement**

Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération internationale

Egmont • rue des Petits Carmes 15, B-1000 Bruxelles • + 32 2 (0)2 501 38 34 • www.diplomatie.belgium.be • www.dg-d.be • ses-dbe@dipobel.fed.be